

Kompendium

Miljøforvaltning

Introduksjon til forvaltning og miljørett

Dag Ystad

Høgskolen i Nord-Trøndelag
Kompendium

Steinkjer 2009



Miljøforvaltning

Introduksjon til forvaltning og miljørett

Dag Ystad



Høgskolen i Nord-Trøndelag

Kompendium

Avdeling for landbruk og informasjonsteknologi

ISBN 978-82-7456-586-9

Steinkjer 2009

FORORD

Dette kompendiet er skrevet som læringsmateriale i emnene Forvaltning og miljørett i bachelorstudiet i Natur- og utmarksforvaltning og Miljøforvaltning og miljørett i studiet Miljøledelse ved HiNT. Kompendiet har ikke-jurister som målgruppe. Derfor er det tatt med grunnleggende stoff om offentlighetsrettslige fag, som forvaltningsretten. Det er også funnet behov for en innføring i grunnleggende begreper vedrørende forvaltningsorganer, som bla bygger på statsforfatningsrett. Kompendiet forutsetter altså ikke særlig forkunnskaper verken generell rettsforståelse, alminnelig forvaltningsrett eller statsforfatningsrett.

For å belyse underliggende rettslige problemer i det nasjonale og internasjonale miljøvernarbeidet, og for grundigere innføring i miljøretten vises til "Lærebok i miljøforvaltningsrett" av Hans Chr. Bugge.

Innholdsfortegnelse:

1	Innledning.....	7
1.1.1	Om innholdet.....	7
1.1.2	Målgruppe	8
1.1.3	Ulikt fokus i utdanning for forvaltningen og næringslivet.....	8
2	Miljøforvaltning og politiske prosesser.....	10
2.1.1	Grunnlaget for politikk.....	10
2.1.2	Kjennetegn ved politiske prosesser	10
2.1.3	Kjennetegn ved forvaltning i politiske organisasjoner	13
2.1.4	Miljøpolitikk er preget av aksjonsdemokrati og koalisjoner.....	13
2.1.5	Media spiller en rolle i politiske prosesser	14
2.1.6	Det miljøpolitiske ansvaret og virkemidlene.....	15
3	Rett som virkemiddel i miljøpolitikken	16
3.1	Innledning.....	16
3.1.1	Internasjonal rett.....	16
3.1.2	Kommunen som myndighetsutøver – forholdet til miljørett.....	16
3.1.3	Hva er miljørett	16
3.1.4	Miljørett i forhold til virksomheter	17
3.1.5	Rett er et viktig grunnlag for andre virkemidler.....	18
3.2	Praktiske opplysninger om rettsfaget - rettskilder.....	19
3.2.1	Lovhierarkiet	19
3.2.2	Lovforarbeider	21
3.2.3	Rettspraksis	22
3.2.4	Andre myndigheters praksis	22
3.2.5	Privates praksis.....	22
3.2.6	Rettsoppfatninger	23
3.2.7	Reelle hensyn.	23
4	Forvaltningsrett	24
4.1.1	Forvaltningens kompetanse.....	24
4.1.2	Grunnleggende prinsipper	25
4.1	Forvaltningsloven.....	26
4.1.3	Saksbehandling av enkeltavgjørelser	26
4.1.4	Grunnleggende begreper – definisjoner i forvaltningsloven	27
4.1.5	Grunnlaget for et vedtak.....	27
4.1.4	Klage og omgjøring.....	29
4.1.5	Saksbehandlingsfeil - ugyldige forvaltningsvedtak.....	31
4.1.6	Kontroll med forvaltningen	31
4.2	Offentlighetsloven	32
4.3	Andre lover med av betydning for alminnelig forvaltning.....	34
4.3.1	Arkivloven.....	34
4.3.2	Kommuneloven	34
4.4	Delegasjon av myndighet	36
4.5	Kommunale og fylkeskommunale organer.....	37
4.5.1	Kommunens og fylkeskommunens administrasjon.....	37
5	Miljøforvaltningsrett – miljølovene	38
5.1.1	Miljøforvaltning er en flerfaglig utfordring	38
5.2	Oversikt over miljøretten	38
5.2.1	Hva er miljørettens ”funksjoner”?.....	39

5.2.2	Overvåkning - konvensjoner - retten til miljøinformasjon.....	40
5.3	Problemstillinger i arealforvaltningen – plan og bygningsloven.....	40
5.3.1	Plan og bygningslovens hovedgrep	40
5.3.2	Plansystemet etter plan og bygningsloven.....	41
5.3.3	Konsekvensutredninger av tiltak etter plan- og bygningsloven	41
5.4	Kulturminneloven.....	42
5.4.1	Formål og definisjoner	42
5.4.2	Automatisk fredete kulturminner.	44
5.4.3	Tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner.....	45
5.4.4	Fredning ved enkeltvedtak.	45
5.4.5	Fredning av kulturmiljø.....	46
5.4.6	Forholdet til plan- og bygningsloven	47
5.5	Naturmangfoldloven.....	48
5.5.1	Naturmangfoldlovens hovedgrep	48
5.5.2	Naturmangfoldlovens formål og virkeområde (kap I).....	49
5.5.3	Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk (kap II)	50
5.5.4	Artsforvaltning - Leveområder for prioriterte arter (kap III).....	51
5.5.5	Utvalgte naturtyper (kap VI)	52
5.5.6	Fremmede organismer (kapittel IV)	52
5.5.7	Områdevern (kapittel V)	52
5.5.8	Nye erstatningsregler (§§ 50 og 51)	54
6	Økonomi som virkemiddel i miljøpolitikken.....	56
6.1	Økonomi er et viktig verktøy for å nå miljømål.....	56
6.2	Sosiale, økonomiske og rettslige normer i forhold til tiltak.....	57
6.2.1	Sosiale, økonomiske og rettslige normer i et historisk perspektiv	59
6.3	Erstatning	61
6.3.1	Erstatning for å verne	61
6.3.2	Erstatning for å skade	61
6.3.3	Grunnlovens § 105 i forhold til rådighetsinnskrenking.....	62
6.4	Offentlig erstatningsansvar ved arealvern	62
6.4.1	Betingelsene for ekspropriasjon og erstatning	62
6.4.2	Rådighetsinnskrenkning – betingelser kontra erstatningsutmåling.....	63
6.4.3	Erstatning for tap ved reguleringsplan og kommuneplan.....	63
6.5	Erstatningsansvar for miljøskader.....	64
6.5.1	Erstatning for lovlig forurensning	64
6.5.2	Erstatning for ulovlig forurensning	64
6.5.3	Hvem beskytter erstatningsreglene?.....	65
7	Organisering som virkemiddel i miljøpolitikken	65
7.1	Kommunen og staten.....	65
7.1.1	Begrunnelse for staten	65
7.1.2	Begrunnelse for fylkeskommunen.....	66
7.1.3	Begrunnelse for kommunen	66
7.2	Kommunen som organ for det lokale sjølstyre og forvaltningsorgan	67
7.2.1	Det lokale sjølstyre	67
7.2.2	Kommunen som system og rettigheter - verdigrunnlag	67
7.2.3	Organisering av kommunesektoren i et historisk perspektiv	68
7.3	Statens styring av kommunene.....	69
7.3.1	Lokale og regionale statsorgan	70
7.3.2	Styring av kommuneøkonomien	70

7.4	Samspillet mellom stat og kommune	71
7.5	Kommunen og borgerne	72
7.5.1	Kommunen som tjenesteprodusent	72
7.5.2	Kommunen som myndighetsutøver i forhold til Agenda 21	72
7.6	Avgjørelsesprosesser	73
7.6.1	Saksbehandling	73
7.6.2	Former for saksbehandling	74
8	Det pedagogiske virkemiddel i miljøpolitikken	74
8.1	Miljøforvaltning er en flerfaglig utfordring	74
8.2	Miljøforvaltning og informasjonssystemer	75
8.2.1	Administrativ utfordring	75
8.2.2	Kjennetegn ved informasjonssystemer	76
8.2.3	Overvåkning - konvensjoner - retten til miljøinformasjon	77
8.2.4	Miljøstatus Norge	78
8.2.5	Prosjektet Livskraftige kommuner	78
8.2.6	Statistisk sentralbyrå	78
8.2.7	Veiledningssystemer	78
8.2.8	Bruk av geografiske informasjonssystemer, GIS i forvaltningen	79
8.3	Utdanning som virkemiddel for bedre forvaltning	79
8.4	Innovasjon i forhold til miljøpolitikk	80
8.4.1	Innovasjon og entreprenørskap i forhold til miljøledelse i virksomheter	80
8.4.2	Innovasjon i tjenesteyting	81
8.4.3	Innovasjon i forvaltning	81
8.5	Dialog som hjelpemiddel i oppgaveløsning	82
8.6	Læringsprosesser som ledd i planlegging	83
8.6.1	Gode planprosesser medfører gode læringsprosesser	84
8.6.2	Verdifull kunnskap tilføres gjennom medvirkning i planleggingen	84
8.7	Legitimitet og integritet	85
9	Innføring i begrepene lovbrudd og straff	86
9.1.1	Domstolenes rolle i forhold til forvaltningen	87
9.1.2	Generalklausul om miljøkriminalitet – Straffeloven § 152 b	87
9.1.3	Noen eksempler på lovbrudd og miljøkriminalitet	87
	Referanser - kildehenvisning	90

1 Innledning

1.1.1 Om innholdet

Kan kommunestyret beslutte at en tilsettingssak skal behandles for åpne dører? I hvilken grad kan kommunestyret ta opp saker på eget initiativ? Har ordføreren rett til å delta på møter i alle kommunale organ? I hvilken grad har evt. ordføreren stemmerett i et slik organ? Har rådmannen tale eller forslagsrett i kommunale organ? I hvilken grad åpner kommuneloven for å overføre avgjørelsesmyndighet til rådmannen i bestemte typer saker? Hva vil det si at administrasjonssjefen kan delegere videre myndighet som han er gitt? Skal innbyggerne ha anledning til å påvirke saker som behandles av det offentlige? Mange er nok overrasket over at dette er viktig kunnskap for en person som skal løse oppgaver for eksempel innen miljøforvaltning.

Miljøforvaltning er et sammensatt fagområde. Myndighet og ansvar utøves på alle nivå fra globalt til lokalt, og myndighet og ansvar er i økende grad delegert til kommunene. Kommunene må ha kompetanse for å kunne utvikle gode løsninger på utfordringene. Både den politiske og administrative organisasjon trenger gode verktøy og prosesser som grunnlag for problemløsning. Det å være god på saksbehandling er en stor del av dette. Hensikten med dette kompendiet er å gi en innføring i saksbehandling i kommunen. Dette krever at vi har en grunnleggende forståelse for rammebetingelsene for å drive forvaltning, noe som blir belyst i dette kompendiet. I den forbindelse omtales også innovasjon, som et verktøy forvalteren kan bruke for å påvirke rammebetingelsene på en positiv måte.

Forvaltningsretten er et viktig grunnlag for all saksbehandling, uansett om det dreier seg om naturressurs – og miljøforvaltning eller det dreier seg om helse – sosial, oppvekst eller tekniske tjenester, som er andre store oppgaver i kommunen. Her belyses tosidigheten mellom tjenesteyting og forvaltning. Tjenesteproduksjon er omfattende tema i seg selv, men dekkes i svært begrenset grad i dette kompendiet.

Miljøretten er naturligvis relevant for alle oppgavetyper i kommunen. Det er et prinsipp i norsk miljøforvaltning at sektorene har hovedansvaret for å ivareta miljøhensyn og bærekraftig utvikling i tilstrekkelig grad innenfor sektoren. Dette er ikke oppnåelig uten at sektorene utvikler ferdigheter og kunnskaper innen miljø. Det er imidlertid miljøforvaltningen som får tillagt den formelle kompetansen til å kontrollere at reglene i miljøretten kommer til anvendelse i saksbehandlingen. I tillegg til å kjenne prinsippene og reglene i forvaltnings- og miljøretten, er det en fordel å kjenne til hovedprinsippene i organiseringen av miljøforvaltningen. Med utgangspunkt i en kort beskrivelse av begrunnelsen for staten, et regionalt forvaltningsnivå og for kommunen gis en innføring i forholdet mellom staten, kommunen og borgerne.

Regjeringen og hele det apparatet den rår over, er det som kalles forvaltningen, eller statsforvaltningen. Det er reglene for den utøvende makt som skal behandles under forvaltningsretten. Også kommune og fylkeskommune er en del av forvaltningen, og også disse har utøvende makt. Forvaltningslovens § 1 definerer for øvrig hvem som lovens generelle regler gjelder for. Med forvaltningsorganer menes således alle de organer som stat og kommune har for å kunne utføre sine oppgaver.

I dette kompendiet er det en gjennomgang av forvaltningens oppgaver. På miljøområdet er det å treffe avgjørelser og saksbehandling i forbindelse med dette en svært vesentlig del av oppgavene. En må ha full forståelse for hva det vil si å treffe avgjørelse. Hva dette er, går fram av forvaltningsloven. Der er en avgjørelse definert som et vedtak, som er en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkelpersoner eller andre private rettssubjekter). Det er nødvendig for en forvalter å ha kunnskap om kjennetegn ved ulike former for avgjørelsesprosesser som er relevante for saksbehandlinga i forvaltningen.

I norske kommuner er det også vokst fram formelle prosedyrer og prosesser for planlegging. Staten både pålegger og oppfordrer kommunene til å gjøre dette i samsvar med et plansystem (kommuneloven og plan- og bygningsloven). Avgjørelser tas da gjennom planlegging, der planlegging forstås som et system av strategiske vedtak for å forme framtidige handlingsveger. Dette kompendiet belyser også kjennetegn ved ulike former for avgjørelsesprosesser i planlegging.

Mye av saksbehandlingen går ut på skaffe fram kunnskap som grunnlag for en beslutning. Det gjelder å beherske et spenn fra formell kompetanse til det å beherske kommunikasjon inklusive dialog. Som et grunnlag for dette gis det her en innføring i informasjonssystemer, innovasjon og læringsprosesser, for til slutt å omtale begrepene legitimitet og integritet.

1.1.2 Målgruppe

Som et voksent menneske i det norske samfunnet, har du kanskje ingen kunnskaper om jus gjennom utdanningen. Jus er ikke noe obligatorisk fag i grunnskolen eller i videregående skole. Du forholder deg imidlertid til rettsregler daglig, som student, lånetaker, skatteyder, arving, lønnsinntaker, huseier, vernepliktig, vitne, passasjer, trygdet, fører av motorvogn osv. Du vet selvfølgelig mye om hva du må gjøre, kan gjøre og ikke kan gjøre i disse ulike juridiske posisjonene. Dette er likevel overfladisk kunnskap, fordi du ikke har studert rettsreglene systematisk. Gjennom dette emnet skal kunnskapen bli strukturert og grundigere.

Dette kompendiet er primært skrevet som læringsmateriale i forvaltning og miljørett i studiene i Natur/utmarksforvaltning og Miljøledelse. Dette har ikke-jurister som målgruppe. Derfor er det tatt med grunnleggende stoff om offentlighetsrettslige fag, som forvaltningsretten. Det er også funnet behov for en innføring i grunnleggende begreper vedrørende forvaltningsorganer, som bla bygger på statsforfatningsrett. Begrepet miljøforvaltningsrett brukes i noen sammenhenger for å understreke denne tilknytningen, som er både en ramme og begrensning for utformingen av de ulike emnene. Kompendiet forutsetter altså ikke særlig forkunnskaper, verken generell rettsforståelse, alminnelig forvaltningsrett eller statsforfatningsrett.

1.1.3 Ulikt fokus i utdanning for forvaltningen og næringslivet

Miljørett og miljøpolitiske virkemidler er fundamental kompetanse for den som tar sikte på en jobb i miljøforvaltningen. Det er også viktig kunnskap for personer som har hovedinteressen i det å utvikle, lede og drive virksomheter, som naturbasert næringsliv eller industri. Det er det samme rettsgrunnlaget som gjelder både for forvalteren og for virksomhetene som blir gjenstand for forvaltningsoppgaver. Det er virksomhetene som bruker naturressursene, og som initierer at naturen påføres miljøeffekter. Derfor er svært mange av de miljøpolitiske virkemidlene innrettet mot virksomhetene. Det er imidlertid forvaltningen som tolker det formelle, juridiske grunnlaget for vedtak i den enkelte sak, og som er så viktig både for virksomhetene og for dem som blir berørt av de miljøeffektene som virksomhetene forårsaker.

Forvaltningen bruker sin kompetanse, som bla omfatter det frie skjønn, i sin tolkning. Alle vil ha nytte av å ha kjennskap til rammene for dette.

Virksomheter bør ta høyde for å utvikle og tilpasse sin virksomhet til de rammer og krav som miljøretten foreskriver, og som forvaltningen effektuerer overfor virksomhetene. Det er altså den samme miljøretten som både virksomhetene og forvaltningen skal forholde seg til. De organisatoriske forutsetningene og rollene kan imidlertid være svært ulike. Det vil være sammenfallende behov ved overordnet fokus og innføring. For dette aspektet er det naturlig å ta utgangspunkt i det ansvaret som staten har i miljøarbeidet. Bildet vil trolig være mer nyansert ved detaljert fokus, der den kommunikasjonen som oppstår i enkeltsak kan være den største utfordringen. I tillegg til å kunne se statens behov for styring er det et ønske om å greie å se det hele ut fra den enkelte virksomhet, og med ønske om oppnå forståelse for samspillet mellom miljøpolitiske virkemidler generelt og det spesielle med miljørettens rolle i dette. Her brukes en metafor som er inspirert av et foredrag om ”jass og ledelse”, framført av professor Harald Knutsen og Rabbensvingen jazzforsamling på kommuneplankonferansen (Forum for kommunale planleggere) i Søgne i februar 2004. Det er en del elementer i jassen som kan brukes som metaforer i ledelse. Alle stykker som avspilles har en melodi, en rytme, det har klang. Når disse faktorene kombineres oppnås harmonier. Til sist kommer improvisasjonene, som også er et kjennetegn på jass som spennende og inspirerende musikkform. Melodien i dette tilfellet kan være det faglige innholdet og informasjonen som formidles i læringsmateriellet, det som vi ønsker skal bli ervervet kunnskap. Rytmen kan være metafor for den trinnvise framrykningen i faget, som gjør at det faller naturlig å fortsette fra det ene temaet til det andre. Pulsen og gruen skal være den motivasjonen studenten får med tanke på læring av begreper og sammenhenger, og utvide det metodiske grunnlaget etter hvert som vi er moden for nye tema, og fortrinnsvis slik at alle læringsmål nås. Klang vil en oppleve når hovedmålet oppfylles, som er å erverve kunnskap som er nyttig grunnlag for å løse oppgaver i virksomhetene og i forvaltningen, der det er behov for å anvende miljørett og andre miljøpolitiske virkemidler. Harmoni kan være metafor for samspillet mellom ulike virkemidler i miljøretten. Det er kanskje ikke så vanskelig å oppnå god klang innenfor et tema. Det blir imidlertid ofte disharmoni når miljømål skal avveies mot andre mål, eller ulike virkemidler skal avveies i forhold til hverandre. Dette blir ikke enklere ved at det ofte er motstridende interesser representert ved ulike roller i prosessene. I denne situasjonen er det nyttig å kunne improvisere, slik at det kan vokse fram nye harmonier ut av denne spenningen. Vi ønsker sjølsagt å lære hvordan ulike virkemidler kan kombineres for å oppnå miljøeffektivitet¹.

2 Miljøforvaltning og politiske prosesser

2.1.1 Grunnlaget for politikk

Selv om den offentlige politikken i Norge formelt utformes i bestemte institusjoner (partiene, de folkevalgte organene, regjeringen), er det viktig å vite at verdier defineres, prioriteres og fordeles også i andre sammenhenger. Grunnlaget for politikk er at det rår knapphet på materielle goder og at det alltid er mulighet for uenighet om verdier. Alle sosiale systemer må møte disse problemene, og har derfor sin politikk selv om systemene varierer. Politikk drives selv om det ikke er skilt ut egne organer som spesielt skal ta seg av samfunnets verdifordelingsoppgaver. En situasjon eller et samfunn uten åpen konflikt er i denne sammenheng interessant. Fravær av konflikt kan bety enighet, og at godene er fordelt så de tilfredsstiller alles behov. Like ofte kan dette imidlertid skjule konflikter².

2.1.2 Kjennetegn ved politiske prosesser

Mange studerer politisk teori uten å tenke spesielt på utfordringen med å oppnå bærekraftig utvikling. Tilsvarende er det mange som lærer fag innen miljøforvaltning, men som samtidig vier liten oppmerksomhet til det å lære hvordan politikk virker og hvordan institusjoner utvikles for å ta grep med utvikling og utfordringer. Når en skal løse oppgaver innen miljø er det behov for kunnskap om hvordan politisk makt virker, hvordan koalisjoner formes av interesser, hvordan slike oppløses, og hvorfor normative systemer som lover både blir etterlevd og ignorert³.

Stikkord som beskriver politiske prosesser er makt, demokrati, koalisjoner, nettverk og interessegrupper. Neden for er det gitt 5 viktige karakteristikk av politikk:

- Det er en aktivitet
- det har noe med å ta beslutninger å gjøre
- Politikk involverer bruk av makt
- Politikk praktiseres innen samfunn og sosiale nettverk
- Politikk er overalt

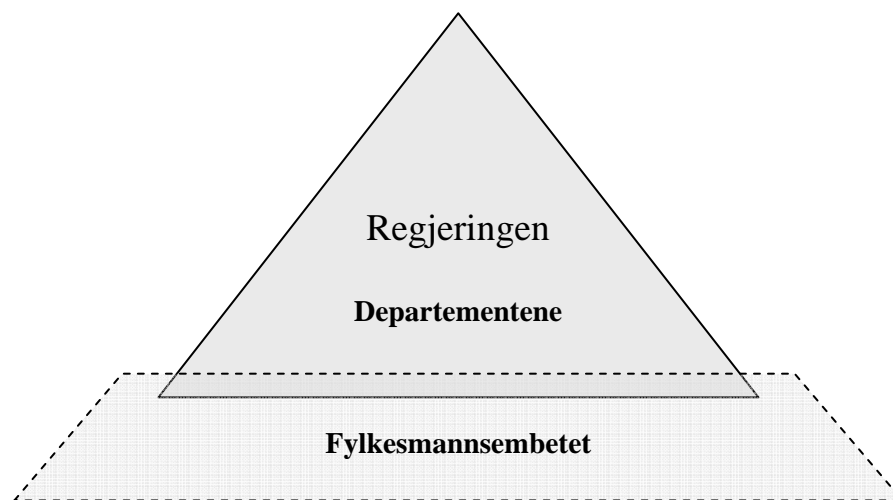
Statsmakten i Norge er inndelt etter et maktfordelingsprinsipp, med deling mellom følgende:

- Den lovgivende myndighet (Stortinget)
- Den dømmende myndighet (Domstolene)
- Den utøvende myndighet (Regjeringen, departementene, direktoratene, fylkesmennene og kommunene)

Dette bygger i stor grad på prinsippene til den franske filosofen Montesquieu (1689 – 1755), som la stor vekt på et system for å hindre maktmisbruk. Den som lager lovene er ikke den samme som dømmer etter dem. I enkelte tilfeller kan det føre til uenighet mellom forvaltningen, som tolker lovene i den enkelte sak, og domstolene. Dommer som har falt kan føre til at forvaltningen må endre sin praksis.

Faget miljørett berører i hele sin bredde både grunnlaget for miljølovgivning, utøvelse av makt, domstolenes rolle i miljøspørsmål og anvendelse i løpende forvaltning. Dette kompendiet har sitt fokus på lovfortolkningen som skjer i forvaltningen (utøvende makt). Lovgivningen er lagt til Stortinget, som er lovgivende makt. Regjeringen og hele det apparatet

den rår over er den utøvende makten. Det er dette som kalles forvaltningen, eller statsforvaltningen. Også kommune og fylkeskommune er en del av forvaltningen, og også disse har utøvende makt. Med forvaltningsorganer menes således alle de organer som stat og kommune har for å kunne utføre sine oppgaver.



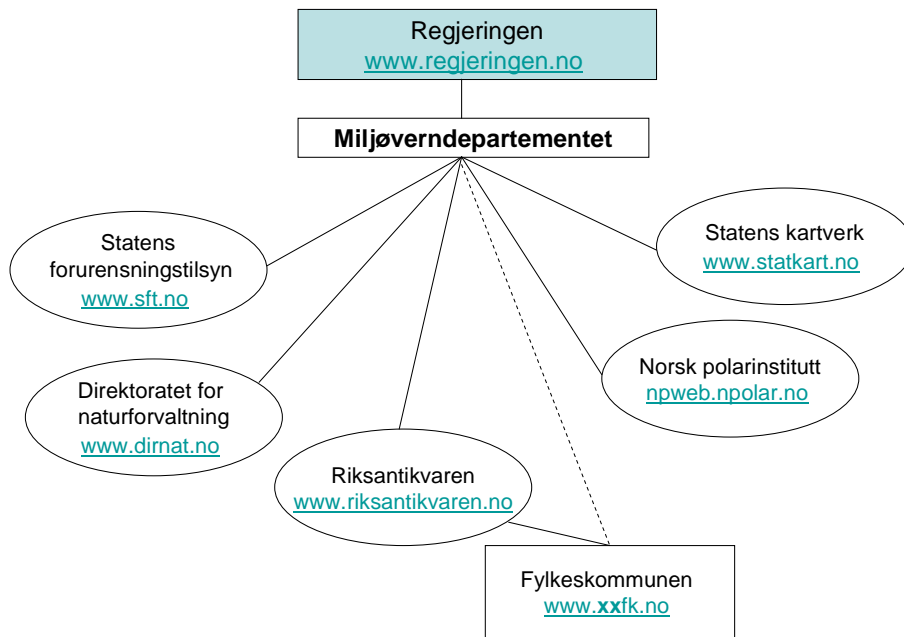
Figur 1. Statlige forvaltningsorgan kan framstilles som pyramider. Fylkesmennene er statlige forvaltningsorganer, med ansvar for hvert sitt fylke.

Forvaltningens hovedoppgaver er:

- Skal på fellesskapets vegne regulere og kontrollere borgernes aktiviteter
- Skal fordele goder mellom private, for eksempel trygd, statsstøtte til næringsvirksomhet, stipend og lån til studenter med mer
- Skal skaffe nødvendige økonomiske ressurser til oppgaveløsningen, gjennom skatter og avgifter
- Skal bygge og vedlikeholde infrastruktur og institusjoner som private ikke kan klare alene, for eksempel veger, skoler, sykehus, utenrikstjeneste og militært forsvar
- Skal bygge og vedlikeholde forvaltningsapparat

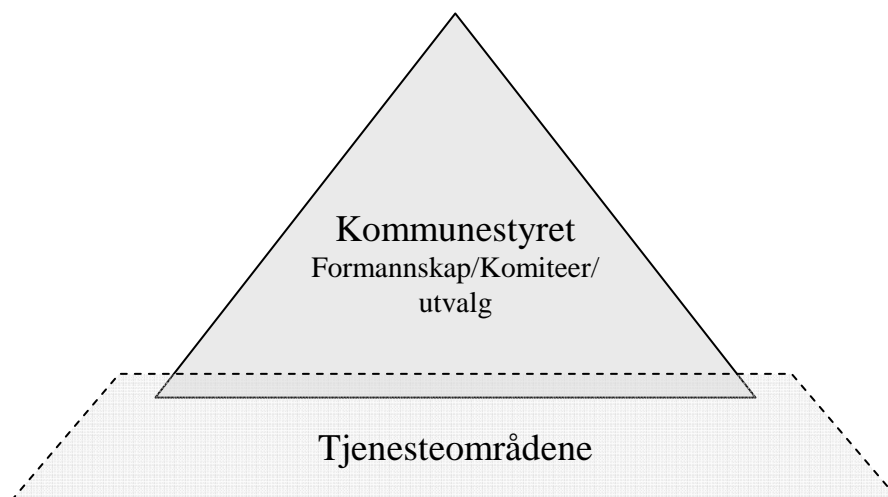
Ikke minst på miljøområdet er det stort behov for å regulere og kontrollere borgernes aktiviteter. På dette området er avgjørelser og saksbehandling en svært vesentlig del av oppgavene i kommunen så vel som i de ytre etater i staten.

For tilstrekkelig læringsutbytte, vil du ha behov for en innsikt i hvilke forvaltningsorganer som finnes og har ansvaret for de ulike miljøområdene. Her vises til myndighetenes informasjon om dette. Er du usikker på det store bildet, kan du starte med www.regjeringen.no. Der finner du overordnet informasjon, og du finner link til departementene. Mest systematisk informasjon om miljø kan du forvente å finne under miljøverndepartementet. Ansvar og oppgaver finner du for hvert organ under de respektive hjemmesidene. Der vil du finne henvisning til ulik informasjon, med beskrivelse av arbeidsområder og resultatområder. For å ivareta sitt ansvar for miljøinformasjon, er det etablert et eget nettsted som heter miljøstatus Norge, se nærmere beskrivelse i kap 8.2.4. Felles informasjon om lover finnes på www.lovdata.no.



Figur 1 Norske miljøforvaltningsorganer – en oversikt

Miljøforvaltning består av mange elementer. Rovdyr, arealdisponering og friluftssinteresser er typisk sektoransvar for miljøverndepartementet. Det er like relevant å trekke inn energiforbruk, støy og utslipp fra samferdsel og forvaltning av fiskestammer. Støy og utslipp fra samferdsel er i stor grad et sektoransvar for Samferdselsdepartementet.



Figur 2 Kommunale forvaltningsorgan kan framstilles som pyramider, med kommunestyret som øverste organ, og tjenesteområdene som utførende.

2.1.3 Kjennetegn ved forvaltning i politiske organisasjoner

Miljøforvaltning er et sammensatt fagområde. Myndighet og ansvar utøves på alle nivå fra globalt til lokalt, og myndighet og ansvar er i økende grad delegert til kommunene. Det er også et sammensatt politikkområde. Kommunene må ha kompetanse for å kunne utvikle gode løsninger på utfordringene. Både den politiske og administrative organisasjon trenger gode verktøy og prosesser som grunnlag for problemløsning. Det å være god på saksbehandling er en stor del av dette. Dette krever grunnleggende forståelse for rammebetingelsene for å drive saksbehandling.

Et kjennetegn ved offentlig forvaltning er bruken av lover til å regulere rettigheter og plikter. Lovene gir bl.a. rammer for den politiske aktiviteten som bedrives av forvaltningen, ikke minst for hvordan beslutninger kan og bør tas, hvordan makt skal utøves i forhold til borgernes rettigheter og overfor sosiale og markedsbaserte nettverk. Dette er et system som skal sikre at politiske hensyn blir innarbeidet i prosessene fram til viktige beslutninger og tiltak, som de som påvirker utviklingen av landskap, naturressurser, samfunn og miljø.

Forvaltningsretten er et viktig grunnlag for all saksbehandling. Miljørett er naturligvis relevant for alle oppgavetyper på alle forvaltningsnivå, altså i alle sektorer. Det er et viktig prinsipp i norsk miljøforvaltning at det er sektorene som har hovedansvaret for å ta miljøhensyn. Dette innebærer at bærekraftig utvikling ivaretas i tilstrekkelig grad innenfor sektoren. Dette er ikke oppnåelig uten at sektorene utvikler ferdigheter og kunnskaper innen miljø. I tillegg til å kjenne prinsippene og reglene i forvaltning og miljøretten, er det behov for å kjenne organiseringen av miljøforvaltningen, og hvem som har den formelle kompetansen på de ulike områder der miljøretten er spesielt sentral i saksbehandlingen. Dette omfatter også hovedansvar for å veilede og kontrollere sektorene og kommunene i miljøspørsmål. Det å forstå grunnlaget for ansvars- og oppgavefordelingen er en viktig rammebetingelse for effektiv saksbehandling. Derfor er det nødvendig å kjenne til hvordan forvaltningen er organisert, og hvordan oppgavene er fordelt mellom sektorene og nivåene. Dette er også et viktig grunnlag når en skal drive samordning mellom offentlige myndigheter i samsvar med plansystemet i plan- og bygningsloven. Den andre hovedutfordringen er å skaffe nok kunnskap om forholdet mellom staten, kommunen og borgerne.

2.1.4 Miljøpolitikk er preget av aksjonsdemokrati og koalisjoner

Det er knyttet både trivsel- og trusselbilder til miljøspørsmålene. Dette er spørsmål som engasjerer bredt, og det er mange eksempler på organisasjoner som vokser fram med det formål å påvirke miljøpolitikken. Helt fra midten av 60 – tallet og fram til i dag har det vært en tydelig miljøbevegelse, og det er ikke noe som tyder på at disse organisasjonene er i ferd med å avvike seg selv. Hvilken rolle slike bevegelser vil og kan spille i framtida, er trolig avhengig av hvordan de politiske institusjonene greier å sette inn virkemidler som løser de store miljøproblemene.

Miljøbevegelsen er en av mange interessegrupper som påvirker miljøforvaltningen. Miljøbevegelsen argumenterer for at vår felles natur- og kulturarv kan forringes betydelig med mindre det settes inn miljøpolitiske virkemidler i et omfang som gir reell styring med den industrielle utviklingen. Det er visse særtrekk ved både miljøpolitikken og miljøproblemene som kan gjøre samspillet mellom det offentlige og organisasjonene i denne sektoren forskjellig fra tilsvarende forhold i andre sektorer. Forståelsen av miljøproblemene har betydning for dannelsen av organisasjoner, for hvilke saker de tar opp, og hvilke påvirkningsstrategier de satser på⁴. Det finnes andre bevegelser som fokuserer andre

trusselbilder, som rusproblematikk, organisert kriminalitet og fattigdom. Det er også sterke interessegrupper knyttet til det å opprettholde både optimisme og gode rammevilkår for å fortsette den industrielle utvikling, og forskning og utvikling som fortsatt promoterer dette. Det er alltid en sjanse for at kampen mellom de ulike interessene flyttes ut fra politiske fora og korridorene mellom disse og inn i utenomparlamentariske systemer. Dette er imidlertid systemer som har et usikkert rettslig grunnlag, og som kan bli et svakt grunnlag for bedre miljømål, og som kan bli en begrensning i forhold til det å oppnå mer bærekraft. Miljøutfordringene krever først og fremst effektive politiske organer.

Når en skal prøve å forstå sammenhengene mellom natur og samfunn, kan en ikke se bort fra politisk makt. Den mest effektive og suspekta bruk av makt er å unngå at en konflikt kommer opp til overflaten i opprinnelsen. Et av triksene etablerte maktkonsentrasjoner har er å vri på miljøspørsmål på en slik måte at det underbygger egne hensikter på bekostning av kollektive interesser.⁵ Det er grunn til å tro at det foregår mye lobbyvirksomhet med det å mål å forhindre eller utsette operasjonalisering av miljøpolitiske mål og innføring effektive tiltak. Bakgrunnen er som regel frykt for at krav om miljøeffektive løsninger vil gå på bekostning av de interessene lobbyisten representerer.

2.1.5 Media spiller en rolle i politiske prosesser

Når vi snakker om jordens tilstand, diskuterer vi i utgangspunktet så store, omfattende og komplekse systemer at hvert enkelt menneske ikke er i stand til på egen hånd å komme til full klarhet. På hvilket grunnlag er det da media framstiller utfordringer som at hav og luft overbelastet, eller at jorda avskoges? Hva er egentlig sammenhengen mellom fossilt brensel og global oppvarming? Er det egentlig så viktig å vite hvorfor det i dag registreres global oppvarming? Dette og flere er tilbakevendende spørsmål i mediabildet. Her må det være et kjernesporsmål som også er en utfordring for vitenskapen, nemlig det å stille spørsmålet om hvorfor.

Miljøproblemer som global oppvarming og hull i ozonlaget er vanskelige å forstå i en legmanns perspektiv. De kan ikke løses isolert, da de berører brede felt av virksomheter i samfunnet. De blir ytterligere komplisert å handtere politisk, bla fordi vitenskapen ikke kan gi entydige svar på spørsmålene, og fordi det vil ha store konsekvenser for samfunnet å løse disse problemene. Uten vitenskap kan en ikke forklare sammenhenger som årsak og virkning av forbruk og miljøeffekter eller virkningen av å bruke alle former for teknologi. Samtidig er det vel umulig å se for seg industrialisme uten vitenskap.

Media er svært viktig for å formidle hva det forskes på. De er med på å alminneliggjøre resultatene. Demokratiske, politiske organer forholder seg til bla media når de prioriterer hvilke saker de skal ta opp for beslutninger. Samtidig har media en viktig rolle med det at det å bedrive kritisk journalistikk overfor forvaltningen, næringslivet og det sosiale liv i samfunnet. Den kritiske journalistikken har en viktig rolle i demokratiet.

Både for de politiske prosessene og i opinionsdannelsen har media en viktig rolle i forhold til de spørsmålene som ble nevnt innledningsvis. I mediebildet vil det trolig alltid være litt uoversiktlig hvor grensa går mellom religion, tro, tvil og viten i disse spørsmålene, og så lenge det er slik i media, vil det være slik blant folk flest så vel som beslutningstakerne.

2.1.6 Det miljøpolitiske ansvaret og virkemidlene

Staten har et stort ansvar og viktige roller i miljøarbeidet. Staten fastsetter miljømål, og utvikler virkemidler for å nå disse målene, samtidig med at staten sikrer at miljømål kan avveies opp mot andre samfunns mål. Dels skjer denne avveilingen i forbindelse med lovarbeidet og overordnet valg av virkemidler, dels legges det til rette for at dette skal skje i forbindelse med den løpende forvaltning.

Miljømyndighetene trenger virkemidler for å kunne styre. Noen er allmenne, uavhengig av hvilket politikkområde de anvendes på. Innen hvert myndighetsområde er det imidlertid behov for tiltak, som er de handlinger myndighetene ønsker skal bli satt ut i livet med bruken av virkemidlene. Ofte er det behov for tiltak som er tilpasset situasjonen innen sektoren. Begrepet miljøtiltak er dekkende for tiltak innen miljøområdet. Dette kan være tiltak som oppfyller sektorelementer innen miljø (for eks fredning av natur), men det kan også være tiltak som har kraft til å regulere atferd innen andre sektorer (bærekraftig bruk av natur). Dette er tiltak som kan omfatte fysiske handlinger, men det kan også dreie seg om atferdsendringer, som bla kan innebære at visse handlinger blir forhindret ved at de som utfører handlinger velger annen atferd enn det som er mest sannsynlig uten tiltaket.

Det er mange hensyn å ta når en skal velge hvilke virkemidler som skal benyttes på de ulike områdene. Viktige valg gjøres av stortinget, som vedtar lover, gir økonomiske rammer til forvaltningsenhetene gjennom planer og budsjett, og trekker opp miljøpolitiske prinsipper. Stortingsmeldinger er viktige dokumenter for å kunne tolke dette. Det samme gjelder NOU er og andre systemer som brukes i forberedelse til å fastlegge miljøpolitikken. I denne sammenhengen er det verdt å merke seg at stortinget utøver kontroll med hvordan forvaltningen velger og bruker virkemidler. Den ansvarlige statsråden må stille til spørretimen i stortinget og svare på spørsmål både om saksområder og enkeltsaker. Spørsmålene kan ha utgangspunkt i om det er samsvar med de programmer for normative føringer som er lagt. Det kan også ha utgangspunkt i en løpende debatt om hva som er effektiv virkemiddelbruk. På miljøområdet kommer dette til uttrykk gjennom begrepet miljøeffektivitet. Dette henger sammen med kunnskap om hvilken type eller hvilket virkemiddel som er best tilpasset for å løse det aktuelle spørsmålet. Dette er spørsmål som trolig best kan forklares med utgangspunkt i forskning og utvikling på det området som berøres. Ikke overraskende er flere av de forvaltningsenheter innen miljø tunge fagmiljøer forankret i forskning og utvikling på spesielle områder, som for eksempel direktoratet for naturforvaltning, riksantikvaren og Norsk polarinstitutt.

Det er hensiktsmessig å skaffe seg en oversikt over de virkemidlene som staten rår over for å oppnå miljømål. En tilnærming er å dele inn i typene normative, økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler. Lover og regler sorterer klart under typen normative virkemidler. Organisatoriske kan være alt fra organisering av forvaltningen til spesifikke tekniske krav knyttet til en konkret virksomhet eller handling (som krav om slamavskiller av en viss størrelse som vilkår for å tillate utslipp til sjø). Et kurs i miljørett vil ha hovedfokus på det normative virkemidlet. For både forvaltningen og virksomhetene er det imidlertid av stor betydning å kunne se de ulike virkemiddeltypene i sammenheng for å kunne oppnå bærekraftig utvikling.

3 Rett som virkemiddel i miljøpolitikken

3.1 Innledning

3.1.1 Internasjonal rett

Mange miljøutfordringer har internasjonal karakter. Internasjonal rett vil derfor være en naturlig del av et overordnet fokus. EU-retten har stor betydning. En stor del av det eksisterende bindende regelverket i EU er bindende for Norge som følge av EØS-avtalen, jf dens artikkel 7. Nye regler i EU på de områder som EØS-avtalen omfatter, vil bli en del av EØS-retten etter beslutning i EØS-komiteen, og blir da bindende for Norge etter EØS-avtalens art. 104. Derfor er altså en sammenheng både mellom folkerett, EU-rett og norsk miljørett.

3.1.2 Kommunen som myndighetsutøver – forholdet til miljørett

Kommunene skal arbeide for lokal ivaretagelse av nasjonale miljømål, og at hver kommune utvikles til et bærekraftig lokalsamfunn. I tråd med Lokal Agenda 21 skal kommunens virksomhet være involverende i forhold til aktører i lokalsamfunnet, både i sin alminnelighet og når det gjelder miljøspørsmål. Det skal arbeides for å ivareta det biologiske mangfoldet, med særlig vekt på kartlegging av situasjonen, det skal arbeides for generell reduksjon av energiforbruket, og for å fremme økt bruk av fornybare energikilder. Alt dette betinger at det i alle lokalsamfunn utvikles en god del kunnskap om disse spørsmålene.

Agenda 21 ("Dagsorden for det 21. århundret") er et handlingsprogram for bærekraftig utvikling i det 21. århundre. Det er ett av flere sluttdokumenter fra FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992. Ett av kapitlene i Agenda 21 beskriver en Lokal Agenda 21 (LA 21), hvor oppmerksomheten rettes særskilt mot lokale myndigheter og den betydning lokale aktiviteter og lokal deltakelse har for å nå målet om en bærekraftig utvikling. Det er pekt på at kommunenes oppgave i dette vil være dialog og samarbeid med aktører i lokalsamfunnet (lokalbefolkning, organisasjoner, lokalt næringsliv). Dette er for å identifisere muligheter og hindringer for en bærekraftig utvikling i kommunen. Til forskjell fra mange andre land har Norge hatt lang tradisjon for bred involvering av innbyggerne i lokale spørsmål, både gjennom planlegging, folkemøter, presse osv. LA 21 har betydning ved å motivere til økt deltakelse fra innbyggerne til innsats i det lokale miljøarbeidet. Bærekraftig utvikling er tatt inn i Kommunelovens § 1 Lovens formål." *Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling*".

3.1.3 Hva er miljørett

De fleste møter miljørett som et rettslig aspekt i forhold til tiltak eller oppgaver med andre mål enn miljø som utgangspunkt. Spørsmålet er ofte hvilken dimensjon eller del av Norges lover som er berørt av en problemstilling. Noen ganger trenger vi å vite noe om hvordan løsningsmåter på problemer er forankret i internasjonal rett for å forstå situasjoner og framgangsmåter. Vi må altså vite hva som er lov i forhold til systemer som skal beskytte naturen og personers rett til et rent miljø.

I dagliglivet er folk oppmerksom på lover og regler som de har forståelse for og som de føler skal danne grunnlag for egen atferd. Noen regler blir etterlevd fordi det er strenge moralske sanksjoner ved å bryte dem. I familielivet er reglene uformelt definert, og enhver sanksjon kan sosiale holdninger og atferden i familien. I samfunnet kan lover bli etterled fordi det er en frykt for rettsforfølgelse, for å unngå å tape rettslige posisjoner eller at en må sone straff. I samfunnet som helhet, er begrepet lov mer formelt definert enn i sosiale relasjoner. Gjøres feil, kan det ende med anmeldelse ved eller til politiet, etterforskning og rettssak, som kan ende med bøtelegging ved forseelse, og straff, evt inndragning av verdier ved alvorlige lovbrudd.

Rett kan defineres generelt som en måte å regulere menneskelig atferd. Miljørett omfatter lovreglene som forsøker å ivareta miljøet. Det er til dels egne miljølover, men dels gjøres dette med å innføre regler om miljø i lover for andre sektorer, som for eks skogbruksloven, som pålegger skogeieren å innarbeide miljøhensyn i sin plan for eiendommen, eller vegloven som har krav som gjør at kjøretøyer må være i stand slik at de ikke påfører naturen større utslipp enn det som er satt som mål. Miljørett er altså et middel for at sikre miljøvern, eller mer presist at det blir tatt miljøhensyn ved iverksetting og drift av tiltak. Det er ofte fokus på ren jord, ren luft eller rent vann, kanskje til og med en kombinasjon av elementene.

En annen måte å definere miljørett er å sette fingeren på skade mot miljøet som er forårsaket av menneskelig handling. Forurensning ved menneskelig aktivitet kan skade miljøet. Forurensningsloven har hovedfokus på å begrense unngå eller begrense menneskelig aktivitet som kan skade miljøet. Forurensningsloven § definerer hva som er å regne som forurensning i rettslig forstand. På samme måten definerer naturmangfoldloven mange begreper for å legge grunnlaget for felles forståelse av de faktorene som påvirker det biologiske mangfoldet.

Lov og rett er avhengig av sosiale, politiske og økonomiske sammenhenger i et samfunn. Stortings- og regjerningsflertall har sterk innflytelse. Folkeopinionen påvirker hva som er sosialt akseptabel regulering. Lover kan miste kraft ved at det som ikke er sosialt akseptabelt i større kretser ikke blir fulgt opp. I Norden har de fleste politiske partier noe om å beskytte naturen i sine partiprogrammer. Dette kan tas til uttrykk for bred folkevilje til å beskytte miljøet. Den internasjonale politiske situasjonen påvirkes også av allmenn, folkelig forståelse og vilje til å satse på miljø. Lov og rett er sjelden statisk. Miljørett er også stadig underlagt forandring for å holde tritt med utvikling og sosiale endringer. Før industrialiseringen ble miljøproblemer som led i mer alminnelige lover. De første miljølovene var motivert ut fra å ta vare på folkehelsen i det 19. århundre. Etter hvert har det blitt behov for å balansere miljøhensyn mot intervensjonen i den private eiendomsretten, og behovet for å sette høyere standard for folkehelsen. Denne standarden har gradvis blitt forbedret. I dag har miljøretten innebygget en rekke lover, som tar for seg spesifikke deler av miljøet.

3.1.4 Miljørett i forhold til virksomheter

Dette er en todelt problemstilling, der den ene hører hjemme i dette avsnittet. Dette går på fagets rolle i det å utøve en virksomhet. Den andre hører til i avsnittet som tar for seg innovasjon, som går mer på hvordan et fag bør og kan utøves for å sikre kunnskapsbasert arbeid.

En virksomhet har som regel noen personer, noe teknologi, et nettverk og rammebetingelser som virksomheten kan posisjonere seg i forhold til, bl.a. i valget av strategier for sin

virksomhet. Dette kan defineres som virksomhetens organisasjon. Mange organisasjoner bruker strategisk planlegging som metodisk grunnlag for markedstilpasning av virksomheten. Dette innebærer en bevissthet om virksomhetens misjon, som kan være et beskrivende uttrykk for hvorfor bedriften er til og hvordan eksisterende profil er. Denne virksomheten har en ledelse, og trolig er det en del prosesser i virksomheten med tanke på ledelsesutvikling. Det er aktuelt å bruke ledelsesmodell som legger vekt på begrepet ”åpen organisasjon”. Dette innebærer at en kartlegger og forholder seg til (samarbeider og konkurrerer med) alle de aktører som virksomheten kan og bør posisjonere seg overfor for å nå sine mål. Som ledd i strategisk planlegging kan virksomheten utvikle sin visjon, som er beskrivende for hva virksomheten vil utvikle seg til, og hvilke verdier som skal legges til grunn. For virksomhet som medfører miljøeffekter, altså som forholder seg til naturressurser og har innstasfaktorer, produksjon og-/eller produkter som har konsekvenser for miljø, blir forholdet til miljøretten, og forankringen til miljørettslige prinsipper en del av dette verdigrunnlaget. Ledelsesmodellen forutsetter en lederutvikling der miljømål avklares i forhold til visjon, mål og strategiske valg av markedssegment og produksjon. Sakens kjerne er altså at vi ønsker å lære miljørett for å høyne virksomhetens evne til å implementere miljømål og krav på alle nivå i virksomhetens planlegging og produksjonskontroll. Slik vil virksomheten utnytte det konkurransefortrinnet miljøeffektivitet innebærer. Dette vil gi effektiv miljøledelse. Til dette trengs oppdatert kunnskap om miljørett, og om hvordan retten spiller på lag med de andre virkemidlene.

3.1.5 Rett er et viktig grunnlag for andre virkemidler.

Rett er et viktig grunnlag for økonomiske, organisatoriske og pedagogiske virkemidler. Sammenhengen mellom rett og økonomiske virkemidler er beskrevet under kapittel 6.1. Dette viser at lover er nødvendig i mange sammenhenger for at økonomiske virkemidler skal kunne settes ut i livet. Det er nyttig å vite noe om hvordan rett forholder seg til sosiale normer og økonomiske mekanismer.

Lover brukes som grunnlag for organisering av offentlig virksomhet. For kommunesektoren er valgloven og kommuneloven svært viktig i denne sammenhengen. Forvaltningsrett og noen prinsipper i kommuneloven er nærmere omtalt i kapittel 4. Organisering som virkemiddel i miljøpolitikken er nærmere omtalt i kapittel 7.

Det har lenge pågått en diskusjon om hvorvidt dyr, planter landskapselementer har moralsk status og bør tillegges en form for rettigheter, og hva slike rettigheter kan bestå i. Stortinget kan tillegge hensynet til miljøet og naturen rettslig relevans i lovgivningen, og forvaltningen kan gjøre det ved avgjørelsen av enkeltsaker. I norsk rett er miljøhensyn, miljøverdier og miljøinteresser generelt anerkjent som rettslige relevante hensyn. Det gjelder også vern av naturen og dens mangfold som ”egenverdi”. Dette går fram av utledes av formålsbestemmelsen i naturmangfoldloven, forurensningsloven, viltloven og lakse- og innlandsloven foruten Grunnloven § 110 b.

Det er likevel avgjørende at noen kan ”representere naturen” og forsvare miljøverdiene på rettslig grunnlag. Dette omfatter å delta i saksbehandlingen i miljøsaker, klage på vedtak og reise spørsmål for domstolene – spesielt det sterke menneskelige interesser ikke gjør seg gjeldende. Ellers blir rettigheten lett et skuebrød. Samtidig må det ut fra effektivitetshensyn settes visse grenser for adgangen til å klage og reise sak. I norsk rett blir det avgjørende hvem som kan påberope seg partsrettigheter i forvaltningssaker, ”rettslig klageinteresse” etter forvaltningsloven § 28 og rettslig interesse etter tvisteloven § 54. I utviklingen av den

internasjonale og nasjonale miljøretten har det vært et viktig mål å ivareta miljøhensyn i beslutningsprosesser for domstolene¹.

3.2 Praktiske opplysninger om rettsfaget - rettskilder

Ordet er jusens eneste verktøy. En kan ikke formulere regler eller argumentere jus på annen måte enn språklig. Nøyaktighet i språkføring og ordvalg er derfor svært viktig i jusen. Det gjelder derfor til dels andre regler for godt juridisk språk enn for språkbruk generelt⁶.

De juridiske faguttrykkene *skal* brukes som de er. Det å variere språket med fremmedord og synonymer passer ikke inn. I jusen kan vi være nødt til å gjenta nøkkelord flere ganger, fordi dette ordet, og kun dette gir dekkende uttrykk for hva vi snakker om. For eksempel må vi være presis på om et vernet areal etter naturvernloven er for eks nasjonalpark, naturreservat eller landskapsvernområde. Disse tre begrepene, i juridisk sammenheng, betyr forskjellige ting og gir ulike rettslige løsninger, for eksempel til grunneierens mulighet til å få erstatning som følge av fredningsvedtaket.

Det er behov for å ha en lovsamling tilgjengelig, der en kan se for seg de lovtekstene som blir behandlet. Vi forventer også at den som leser det vi skriver, vil gå til rettskildene for å kontrollere om vi har funnet fram til de rette rettsreglene. Det er altså tradisjon for å oppgi lovsamling, ledd og punktum, og det anses i utgangspunktet ikke nødvendig å gjengi lovteksten med mindre det er spesielle grunner for det. Til vanlig bør vi bruke nummerering og kildehenvisning i tråd med juridisk tradisjon. Dette kan omfatte det å trekke fram nøkkelord, lage henvisninger til andre bestemmelser som har betydning for lovtolkningen, og bruke effekter for å få fram hva som er hovedregel og unntak osv.

Når vi vurderer spørsmål som har rettslige aspekter, gjør vi tolkninger basert på ulike rettskilder. I dagliglivet har vi sjelden noe bevisst forhold til hvordan vi danner oss meninger og oppfatninger. Juristen må imidlertid bygge sin oppfatning om gjeldende rett på rettskildene. Rettskildene hjelper forvalteren til å finne utsagn og argumenter som danner grunnlag for tolkning. Som rettskilder regner vi:

1. Lovtekster (lover, forskrifter, rundskriv)
2. Lovforarbeider
3. Rettspraksis (domstolenes praksis)
4. Andre myndigheters praksis
5. Privates praksis (sedvane)
6. Rettsoppfatninger (i juridisk litteratur)
7. Reelle hensyn

Det avgjørende vilkåret for at noe kan være en rettskilde, er at rettskilden er relevant. Også opphevede lover kan ha dette dersom den nye loven er ment å si det samme. Når en vurderer om gamle dommer har relevans, bør en foreta en skjennsmessig vurdering. Det er for eks sikkert at dommen over Anne Pedersen, brent som heks i 1590, ikke er relevant i dag.

3.2.1 Lovhierarkiet

Når en skal ivareta det rettslige aspektet i en sak må en være i stand til å finne lovtekstene. Dernest må en kunne angi nøyaktig den lovteksten en har funnet. Altså må en vite hva som

¹ Bugge 2006 Lærebok i miljøforvaltningsrett

omfattes av lovhierarkiet, og hvor finner en den eller de lovreglene som er relevante for det spørsmålet eller oppgaven som skal løses.

Det første en bør undersøke når en skal ta stilling til et rettsspørsmål, er om det står noe i loven om spørsmålet. Finnes det relevant lovbestemmelse, må dette være utgangspunktet. Med lov menes grunnlov, formell lov og forskrifter utledet fra lov.

“Norges Lover” er tilgjengelig på Internett på nettstedet ”www.lovdata.no”. Lovdata er en privat stiftelse opprettet av Justisdepartementet og Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Lovdatas formål er å etablere og drive systemer for rettslig informasjon. Lovdatas nettsted på Internett inneholder de primære rettskildene som regulerer borgernes rettigheter og plikter. Denne informasjonen er gratis og omfatter lover, sentrale og lokale forskrifter, nye høyesteretts og lagmannsrettsavgjørelser. Lovdata har en sentral rolle i forvaltningen av det rettslige informasjonssystem, blant annet ved en kontinuerlig konsolidering av hele det norske regelverket (dvs. innarbeiding av endringer i lov- og forskriftstekstene). På lovdata vil du finne ulike hjelpe og søkesystemer til hjelp for å finne fram.

Den store røde lovsamlingen Norges Lover utkommer i oppdatert utgave annethvert år. For noen lovområder kan det finnes relevante spesielle lovsamlinger med de viktigste forskriftene på feltet. Lover og forskrifter kan også kjøpes som særtrykk.

I lovsamlingen er lovene satt inn i kronologisk rekkefølge etter årstall, nummer og dato for vedtaket i stortinget. Forurensningsloven er angitt som eksempel:

”[LOV-1981-03-13-6](#) *Forurensningsloven - forurl. Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven). (1981-03-13)*”.

En lovbestemmelse kan være oppdelt i flere ledd. Av og til kan de enkelte leddene i bestemmelsen være nummerert. Den enkelte setningen i lovbestemmelsen blir betegnet som punktum. Enkelte ledd kan være oppdelt i flere underpunkter som a, b og c osv.

Vi kan illustrere dette ved å se på forurensningslovens paragraf 7⁷. Paragraf skrives med tegnet §, altså to s-er oppå hverandre. § 7 har fire ledd, som begynner med henholdsvis ordene ”Ingen”, ”Når”, ”Bestemmelsen” og ”Forurensningsmyndigheten”. Dersom en skal vise til den andre setningen i andre ledd, den som begynner med ordene ”Har forurensningen inntrådt...”, oppgis dette slik: Forurensningsloven § 7 andreledd andre punktum. I forkortet form kan det oppgis som F § 7, 2.ledd 2.pkt. Når det vises til slutten av en paragraf, et ledd eller et punktum, brukes gjerne den latinske forkortelsen i.f., som betyr in fine.

§ 7. (plikt til å unngå forurensning)

- 1.ledd { Ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11.
- 2.ledd { Når det er fare for forurensning i strid med loven, eller vedtak i medhold av loven skal den ansvarlige for forurensning sørge for tiltak for å hindre at den inntreffer. Har forurensningen inntrådt skal han sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den. Den ansvarlige plikter også å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den. Plikten etter dette ledd gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås. } 2.ledd 2. pkt
- 3.ledd { Bestemmelsen i annet ledd gjelder også forurensning som er tillatt etter § 11 dersom det er åpenbart at vedtaket kan omgjøres etter § 18 første ledd nummer 1 eller 2. Tilsvarende gjelder dersom det av samme grunner er åpenbart at det etter § 9 tredje ledd kan gjøres unntak fra forskrift som tillater forurensning. } 2.ledd 4. pkt
- 4.ledd { Forurensningsmyndigheten kan pålegge den ansvarlige å treffe tiltak etter annet ledd første til tredje punktum innen en nærmere angitt frist. } 3.ledd i.f

3.2.2 Lovforarbeider

For å forstå hva som menes med lovforarbeider, må en vite hvordan lovene blir til. Normalt starter prosessen med at det blir satt ned et offentlig utvalg, som etter en tid avgir en utredning. Et eksempel er biomangfoldlovutvalget, som la fram NOU 2004: 28, Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (Naturmangfoldloven) 7. des 2004. Utredningen inneholder bla en beskrivelse av problemområdet, gjennomgang av gjeldende rett med forholdet til andre lover, behovet for reformer og forslag til ny lovtekst. Miljøverndepartementet la ut NOU'en til høring til berørte forvaltningsorganer, organisasjoner og fagmiljøer med høringsfrist. På bakgrunn av høringsuttalelsene, NOU'en utarbeidet Miljøverndepartementet i en omfattende prosess en odelstingsproposisjon, Ot.prp Nr. 52 2008 – 2009 Naturmangfoldloven, som ble lagt fram som tilråding fra Miljøverndepartementet 3. april 2009, og godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Stoltenberg II). Da foreligger den altså som Regjeringens lovforslag.

I Stortinget blir Ot. Prp'en gitt til fagkomiteen, som avgir innstilling til i saken til Odelstinget, forkortet Innst i O. Dette dokumentet er normalt tynnere enn NOU'en og Ot.prp'en. Deretter debatteres forslaget i Odelstinget før vedtaket treffes. Tilsvarende skjer i Langtinget, før Kongen til slutt sanksjonerer Stortingets lovvedtak i Statsråd. Loven har altså blitt til i følgende faser:

1. Offentlig utvalg avgir sin innstilling (NOU)

2. Vedkommende fagdepartement sender innstillingen ut på høring
3. Fagdept utarbeider på grunnlag av høringen en odelstingsproposisjon
4. Etter regjeringens godkjenning sendes den til Stortinget (vedkommende komité)
5. Komiteen avgir sin innstilling til saken overfor Odelstinget
6. Forslaget debatteres i odelstinget før vedtak treffes. Det samme skjer i lagting

Når dette summeres opp, blir det i først tre dokumenter å forholde seg til som forarbeider. Av disse er normalt Ot. Prp'n den viktigste. Men om den lovteksten som til slutt ble vedtatt, er svært forskjellig fra forslaget i Ot.prp'en blir Innst O og referatene fra debattene i Odels- og Langtinget, viktige forarbeider. Forarbeidene gir normalt meget god kunnskap om formålet med både loven og de enkelte bestemmelser.

3.2.3 Rettspraksis

Med rettspraksis menes domstolenes avgjørelser. Det er viktig skille mellom straffesaker og sivile saker. I straffesaker er det normalt flertall av lekfolk (ikke jurister) som dømmer i herredsrett og lagmannsrett. Sakene blir brakt inn av domstolene av påtalemyndigheten. I sivile saker står parter mot hverandre og lekdommer brukes sjelden (dog i skjønnssaker).

Domstolenes avgjørelser er i utgangspunktet bare bindende for partene (Kunngjøres i Rettens Gang og Norsk Rettstidende). Prinsippavgjørelser som løser spørsmål av generell karakter kalles prejudikat. Like forhold bør behandles likt, og det er den sentrale begrunnelse for at rettspraksis bør være en rettskilde. Ved at tidligere domsavgjørelser får betydning for senere avgjørelser driver domstolene rettsskapende og politiske virksomhet. Det er som sagt Stortinget som gir lovene, men enkelte rettsregler er skapt av embetsmennene ved domstolene (særlig Høyesterett). Høyesteretts rettsskapende virksomhet kan skje brått ved en enkelt dom som klart markerer at et nytt syn har vunnet fram.

3.2.4 Andre myndigheters praksis

Med andre myndigheters praksis menes forvaltningsorganenes praksis. Forvaltningen tar daglig standpunkt til juridiske spørsmål. Det enkelte forvaltningsorgan legger stor vekt på egen praksis, noe som er en fordel om like forhold skal behandles likt. For forvaltningen selv er egen praksis en viktig rettskilde. Ordinære forvaltningsorganer etablerer forvaltningspraksis innen sitt område, en praksis som kan prøves for domstolene hvis det er behov for det. Forvaltningsorganer har presedensansvar på sitt myndighetsområde. Dette kommer til syne i saksbehandlingen. Klage og omgjøring er også viktig del av dette. Uttalelser fra Sivilombudsmannen og Justisdepartementets lovavdeling står rettskildemessig i en særstilling.

3.2.5 Privates praksis

Også praksis blant private kan være en rettskilde. Slik praksis går noen ganger under navnet sedvane eller kotyme, som kan være både nasjonale og internasjonale. Kotymer kan være som del av lov (som god skikk-normer), men kan også ha basis i rettspraksis. Tariffavtaler (kollektivavtaler) og standardkontrakter er normalt resultat av forhandlinger mellom private parter om hvordan problemer skal løses. På denne måten blir det utviklet private normer som kan være retningsgivende også ved løsning etter rettslige normer. Begrepet er atskilt fra kontraktspraksis, samtidig som dette er beslektet systemer i rettslig forstand.

3.2.6 Rettsoppfatninger

Med rettsoppfatninger menes i første rekke oppfatninger som finnes i den juridiske faglitteratur, produsert av juridiske forskere ved universitetene. Begrepet rommer også lekfolks oppfatninger av rettsspørsmål. Det er imidlertid problematisk å vise til "folks oppfatninger", for det er sjelden en kan vite noe sikkert om dette.

3.2.7 Reelle hensyn.

Antallet rettskildedefaktorer er nå blitt så stort at enkelte forfattere har startet med å gruppere dem i noen hovedkategorier. Doublet og Bernt opererer med en tredeling: lovbaserte kilder som har politisk legitimitet, praksisbaserte kilder som ivaretar hensynet til forutberegnelighet og rettssikkerhet, og vurderingsbaserte kilder som knytter seg til rettferdighet, rimelighet, hensiktsmessighet, rasjonalitet og fornuft.⁸ Reelle hensyn hører inn under den sistnevnte gruppen.

Innholdet i en konsekvensutredning er det lett å assosiere til reelle hensyn. Spesielt i midten av det 20. århundre hadde mange jurister stor tro på at samfunnsvitenskapene kunne hjelpe jussen til å foreta konsekvensvurderinger. Maksimering av samfunnsnytte var et bærende element i dette. Dette ble et viktig element i vurderingen av "resultatets godhet" knyttet til bestemte formål knyttet til en sak. Hva som er "godt" i denne sammenhengen, følger av en rekke uskrevne sosiale normer. Alle er f.eks. enig om at rettferdighet er godt. Rettferdighet er imidlertid et tøyelig og upresist begrep. Folk har ulike oppfatninger om dette.

Siden midten av forrige århundre har den juridiske tekstmengden økt. Det gjelder nasjonale lover og forskrifter, internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter og miljørett og framfor alt EU/EØS retten. Det er stort omfang av normativt bindende og veiledende tekster som den som ivaretar det rettslige aspektet i sakene må beherske og forstå, noe som i sin ytterste konsekvens kan gå på bekostning av å drøfte reelle hensyn. Reelle hensyn i form av konsekvensvurderinger trekker fortsatt inn synspunkter om samfunn, natur og miljø inn i utredningen av en sak. I planleggingen etter plan og bygningsloven kombineres dette med at en må følge regler, gjerne formelle spilleregler om prosessen.

Når en avgjørelse beror på "et verdivalg", bør det kunne stilles krav om at de som foretar valget, gjør rede for de verdipremissene som ligger til grunn for beslutningen. Dette er kanskje vanskeligst å oppnå når en skal gjøre en helhetsvurdering, der en avveier mellom ulike verdier, noe som ofte gjøres i planprosesser. Ikke alle hensyn vil være relevante som reelle hensyn. Hensynene må være saklige, i motsetning til f.eks. egeninteresse, egne antipatier/sympatier. Noen hensyn kan også være saklige i en sammenheng, en usaklige i en annen. Om to bønder krangler om eiendomsretten til en skogteig, vil det i rettslig forstand være usaklig å legge vekt på hvem som trenger skogen best, eller hvem som er best skikket som skogbruker. Ved avgjørelse om bruk av statens forkjøpsrett til fordel for en av dem, vil dette være relevante hensyn. Tilsvarende er det ved idømmelse av bøter relevant å ta hensyn til tiltaltes økonomiske stilling. Ved spørsmål om en fordring er foreldet har det ingen interesse om debitor er fattig og kreditor rik.

Reelle hensyn blir ofte betydningsfulle i tilfeller der de øvrige rettskildene trekker i ulike retninger. I tilfeller der loven og andre kilder klart trekker i samme retning, vil reelle hensyn ha liten betydning.

4 Forvaltningsrett

Med forvaltningsrett menes reglene om hvordan forvaltningsorganene skal eller kan opptre overfor private. I dette kapitlet omtales regler som er like for all forvaltningsvirksomhet, jfr. forvaltningsloven og offentlighetsloven, som er den **alminnelige** delen. I den **spesielle** delen finner vi de særlige lovene som gjelder for den enkelte forvaltningsgren, i dette tilfellet miljørett. Det settes rammer og krav til all forvaltning. Forvaltningsloven har et altomfattende utgangspunkt som medfører en plikt til å bidra til at den enkelte oppnår de rettigheter de har i medhold til lovverket.

4.1.1 Forvaltningens kompetanse

Formell kompetanse kan bety to ting – både evne til å binde seg selv og rettslig evne til å bestemme over andre. Gjennom lovene gitt av stortinget, er forvaltningen gitt kompetanse til å bestemme over borgerne. For å få oversikt over forvaltningens formelle kompetanse kan følgende spørsmål stilles:

1. Hvilket forvaltningsorgan er det som har kompetanse? Dette er spørsmål om den personelle kompetanse.
2. Hva kan bestemmes? Dette er spørsmål om den materielle kompetanse.
3. Hvordan skal forvaltningen gå fram når den treffer sin avgjørelse? Dette er et spørsmål om den prosessuelle kompetanse.

Når lovens ordlyd er at kongen kan treffe vedtak, betyr det at det er regjeringen som er rette myndighet til å fatte vedtak, altså som har personell kompetanse. I dette tilfellet kan ikke en kommune fatte vedtak med utgangspunkt i den samme paragrafen i loven fordi denne ikke har personell kompetanse.

Forutsatt at den personelle kompetansen er funnet i orden, må en vurdere om det er materiell kompetanse, som innebærer at det som skal reguleres faller innenfor lovens formål og virkeområde, og at det er dekning for den reguleringen som gjøres i lov eller forskrift.

Når også den materielle kompetansen er funnet i orden, kan det bli spørsmål om forvaltningen har gått fram på rett måte. Dette er altså et spørsmål om prosessen (saksbehandlingen) gjøres korrekt, altså at den prosessuelle kompetanse er oppfylt.

I praksis kan spørsmålet om et forvaltningsorgan har formell kompetanse når saksfeltet eller saken er delegert til vedkommende myndighet. Dette kan gå fram av loven, eller som oftest av forskrifter.

Neste spørsmål er om det er et tilfelle som faller innenfor lovens rammer. På miljøområdet må en finne fram tid den eller de miljølovene som har den materielle bestemmelsen som er nødvendig for maktanvendelsen.

Når det blir snakk om saksbehandlingen, er ofte spørsmålet om de prosessuelle kravene er oppfylt, altså at saksbehandlingen er korrekt. Vi ser fort at vi må til forvaltningsloven straks det blir snakk om saksbehandlingen. Det er nettopp fordi denne loven har felles regler for saksbehandling. Gjennom miljøretten gis imidlertid borgerne en rekke prosessuelle rettigheter. Dette er fulgt opp med tilsvarende plikter for offentlige organer og for næringslivet. De viktigste er:

- Plikten til kunnskap om miljøforhold
- Retten til miljøinformasjon
- Retten til innsyn og deltakelse i miljøsaker
- Plikten til å utrede miljøkonsekvenser
- Retten til å klage i miljøsaker.

De fleste av reglene her er ganske ny dato. Både plikten til kunnskap om miljøforhold og retten til miljøinformasjon reguleres nå av miljøinformasjonsloven., og denne loven har regler om deltakelse i beslutningsprosesser av betydning for miljøet. Reglene om plikt til å utrede miljøkonsekvenser finnes i plandelen av plan og bygningsloven av 2008, som spesifiseres nærmere i forskrift om konsekvensutredning. Mens forvaltningslovens regler om enkeltvedtak har store begrensninger i forhold til tredjepartsinteresser, så er mange av de prosessuelle reglene i miljølovene gitt for å verne tredjepartsinteressene. Dette behovet er særlig tydelig i saker der det er nær forbindelse, eller direkte sammenfallende interesse mellom parten-utbyggeren – og den offentlige myndigheten som skal godkjenne tiltaket. I slike saker en det ofte konsekvensene for andre berørte, ikke den som er part eller saken ellers direkte gjelder, som reiser de viktigste rettsikkerhetsspørsmålene⁹.

4.1.2 Grunnleggende prinsipper

Det er tre grunnleggende prinsipper som forvaltningen i Norge bygger på. Dette er:

- Rettssikkerhet
- Legalitetsprinsippet
- Forvaltningens frie skjønn

Rettssikkerhet er et grunnleggende prinsipp om at borgernes rettssikkerhet ikke skal bli krenket. Det er en beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet. Det skal være forutberegnelighet. Saksbehandleren må være saklig, og ikke la seg styre av private antipatier eller sympatier. Rettssikkerheten styrkes ved at like saker behandles likt og at det er offentlighet om vedtak og planer. Raske avgjørelser er en del av rettssikkerheten, men dog slik at det ikke når det går ut over andre parter. Forvaltningen må bestrebe seg på at like saker behandles likt. Offentlighet om forvaltningens vedtak og planer styrker rettssikkerheten. Det tvinger forvaltningen til saklighet, og det gjør det mulig med debatt og politisk inngripen. Gale vedtak må kunne overprøves, dette til tross for at klagerett i visse tilfeller kan bli brukt for å trenere en sak. Saksbehandlingsregler, med avveining mellom kvantitet og kvalitet, er forsøkt utformet slik at det sikrer borgernes rettssikkerhet.

Legalitetsprinsippet *eller lovskravet*. er et grunnleggende prinsipp i en rettsstat, et viktig prinsipp som kan være av betydning som vern for den enkelte. Kort sagt går dette prinsippet ut på at der offentlige myndigheter ønsker å gripe inn i den enkeltes rettsstilling for eksempel ved å pålegge plikter, må dette være godtatt av Stortinget i lov (formell lov). Det kan være vanskelig å vurdere hvor klar hjemmelen for en forvaltningsbeslutning må ha i lovtekstens ord og forarbeider for å gi dekning for et bestemt inngripende vedtak. Generelt sett vil vurderingen av hvor klar lovteksten må være vurderes i forhold til hvor inngripende beslutning det er tale om. Jo mer inngripende, jo sterkere står lovskravet. Er inngrepet veldig stort, kreves hjemmel direkte i loven, mens mindre inngrep kan ha hjemmel i forskrifter.

Forvaltningen må altså ha hjemmel for å bestemme over andre. Dette kalles «negativ avgrensning». Folket nyter derimot «positiv avgrensning», det vil si at det kan gjøre alt hva det

måtte ønske, så lenge det ikke bryter med de gjeldende rettsregler. Dette er et prinsipp som ikke er nedfelt i grunnloven når det gjelder forvaltning, slik det er i strafferetten (ingen kan dømmes uten etter lov). Det følger indirekte på det fundamentale prinsipp om at inngrep i borgernes rettssfære krever hjemmel i lov. Dette er som følge av konstitusjonell sedvanerett av samme rang som grunnloven. Begrunnelsen for prinsippet er at borgerne skal være beskyttet dersom inngrep som Stortinget som lovgiver har godkjent medfører inngrep i borgerens rettsfære. Dette gjelder for eksempel ved tiltak som vil forby eller påby aktivitet, eller vil gripe inn i enkeltborgerens frihet, eiendomsrett og andre private rettsforhold.

Forvaltningens frie skjønn betyr at forvaltningen ikke skal bestå av passive saksbehandlere som nøyer seg med å tolke loven når private tar kontakt. Forvaltningen skal være aktive og forfølge de målene som politikerne bestemmer. Forvaltningen er gitt en betydelig grad av skjønn som grunnlag for å styre gjøremål, men dette kan ikke brukes helt fritt. Kompetansen må brukes på saklig og forsvarlig vis, ellers misbruker forvaltningen sin myndighet.

Dersom forvaltningen vil gripe inn i min *frihet*, min *eiendomsrett* og andre *private rettsforhold*, så er det bare hjemmel i lov som er holdbart grunnlag (lovbunden kompetanse). I enkelte sakstyper har forvaltningen fått myndighet til å treffe vedtak med utgangspunkt i sakens egenart, altså fritt skjønn. Det betyr at forvaltningen har fått myndighet til å treffe vedtak, kombinert med frihet til sjøl å avgjøre når myndigheten skal brukes.

Forvaltningen kan fatte enkeltvedtak etter skjønn innenfor disse rammene¹⁰:

Et forvaltningsvedtak etter skjønn må holde seg innenfor lovens rammer. Når vedtak fattes, må riktig lovforståelse brukes. Vedtaket må bygge på et riktig faktisk grunnlag. Det må ikke tas usaklige eller utenforliggende hensyn når vedtak treffes. Usaklig diskriminering må ikke finne sted. Like tilfeller må behandles likt. Vedtak må ikke være vilkårlige.

4.1 Forvaltningsloven

4.1.3 Saksbehandling av enkeltavgjørelser

Forvaltningsloven har et altomfattende utgangspunkt. Som forvaltningsorgan regnes i denne loven et hvert organ for stat eller kommune. Den gjelder virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov. Privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift. For å kunne praktisere dette er det behov for kjennskap til en del rettsbegreper. For innføring i generelle rettsbegreper, som jusens rolle, juridiske grunnbegreper, vises til oversikt over rettssystemet og miljøretten av Ørnulf Røhnæk i boka *Miljø og Jus*¹¹.

Saksbehandlingen av enkeltsaker i offentlig forvaltning skal følge prinsipper for forsvarlig saksbehandling og for god forvaltningsskikk. Slike prinsipper gir selvsagt ikke særlig konkret veiledning om hvordan forvaltningen skal forholde seg i forhold til et helt konkret spørsmål.

Forvaltningsloven av 1967 gir alminnelige regler for behandlingsmåten av forvaltningssaker og gjelder hele den virksomhet som drives av forvaltningsorganer. På enkelte områder er det generelt eller i forhold til enkelte spørsmål i den enkelte lov gitt særregler som kan presisere eller avvike noe fra forvaltningslovens prinsipper og enkeltregler. I noen tilfeller (for eksempel selvangivelser og utskrivning av skatt) er forvaltningsloven erstattet med selvstendige regler

(ligningsloven 1980). I andre tilfelle kan det være bestemt at forvaltningsloven ikke gjelder uten at det er gitt særlig omfattende særregler. Dette er mest typisk for miljølovene.

4.1.4 Grunnleggende begreper – definisjoner i forvaltningsloven

Vedtak er definert i fvl § 2, definisjoner, ”I denne lov menes med:

- a) *vedtak, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter eller plikter til private personer (enkeltpersoner eller andre private rettssubjekter)*
- b) *enkeltvedtak, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer*
- c) *forskrift, et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer*”

For at noe skal være et vedtak må det altså være en avgjørelse som er bestemmende for rettigheter og plikter for noen, og i tillegg må det være truffet under utøvelse av offentlig myndighet. Det som særpreger offentlig myndighetsutøvelse, er at det kan forandre andres rettstilstand uten at det foreligger avtale om dette på forhånd. Enkeltvedtak skal være skriftlig, jf § 23, som også har regler om vedtakets form. Iflg § 24 skal enkeltvedtak begrunnes skriftlig samtidig med at vedtaket treffes. Unntak gjelder i tilsettingssaker (§3 andre avsnitt andre setning). Det er også unntak når begrunnelsen måtte avdekke opplysninger som parten etter § 19 ikke har krav på å bli kjent med (§ 24 andre avsnitt).

Part er definert i § 2. *e) part, person som en avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.* Dette har betydning i mange sammenhenger (§ 16, 17, 18 og 19 samt § 24, 27 og 28).

Inhabilitet

Med å sammenholde reglene om inhabilitet med § 1 og 2 ser vi at habilitetsreglene gjelder for all forvaltningsvirksomhet. Når en offentlig tjenestemann er inhabil (ugild), har han eller hun ikke adgang til å delta i saksforberedelse eller treffe avgjørelse i saken. Inhabilitet foreligger for det første når tjenestemannen har slik tilknytning til saken som nevnt i § 6, 1.ledd bokstav a til e. Dette er en objektiv regel. I § 6, 2.ledd er det en skjønnsmessig regel. Her er vilkåret at det skal foreligge ”særlige forhold” som er ”egnet til å svekke tilliten” til upartiskhet. Saksbehandleren skal redegjøre for sin tilknytning til den berørte part.

I de tilfeller at habiliteten skal avklares av kollektivt organ i et lukket møte, skal den berørte gå på gangen. I et åpent møte skal den berørte minimum gå på tilhørerplass. Det er helt klare saksbehandlingsregler ved slik habilitetskontroll. Saksbehandlingen skal føres i protokollen.

4.1.5 Grunnlaget for et vedtak

Grunnlaget for et vedtak består av flere deler. Det skal foreligge et skriftlig dokumentert faktum, skriftlig dokumenterte påstander og anførsler fra partene og andre interesserte. Deretter følger forvaltningens egen saksutredning, med vurdering av de faktiske forhold, rettslige vurderinger og vurderinger av hva som bør gjøres. Vedtaket skal være skriftlig så lenge dette av praktiske grunner ikke er for byrdefullt for forvaltningsorganet. En rekke regler i forvaltningsloven gjelder generelt for den virksomhet som drives av forvaltningsorganer uten hensyn til om det er påbegynt en sak som skal munne ut i det som loven definerer som ”enkeltvedtak”. Først kan nevnes det selvfølgelig i at enhver har rett til å

la seg representere overfor det offentlige av en fullmektig, typisk, men ikke nødvendigvis en advokat. De generelle prinsipper stiller videre krav til fremdrift av saksbehandlingen og i alle tilfelle underretning om at saken er mottatt og når svar kan ventes (foreløpig svar).

Forvaltningsloven har spesifikke krav til svarfrister. Forvaltningsorganer har en alminnelig veiledningsplikt innenfor sitt saksområde. **Veiledningsplikt**, jfr. § 11, også omtalt som informasjonsplikt, innebærer at forvaltningen har alminnelig veiledningsplikt på sitt saksområde. Hvis parter eller andre interesserte vil ha kopi av de regler og forskrifter som gjelder, eller de vil ha bistand til å fylle ut søknad/skjema, kan de be om dette og da har de rett til å få hjelp. Som regel er det en ren tillitserklæring når den som vil fremme klage kommer til saksbehandleren og ber om hjelp. Saksbehandleren må være en objektiv person, som sørger for en gjensidig kontroll av det som faktisk skjer. Det skal ikke spekuleres i at publikum ikke kjenner sine rettigheter, slik at forvaltningen eventuelt kan slippe lettvint unna.

Saksbehandleren må på ingen måte bli en partsrepresentant, men heller ikke motpart.

Vedkommende må være serviceinnstilt og legge opp til et samarbeid. Når en part konsulterer mye, må saksbehandleren sørge for at andre parter får opplyst det samme som den første har fått. Forvaltningen skal varsle dersom saken vil ta uforholdsmessig lang tid, jfr § 11a, og i saker om enkeltvedtak skal det gis foreløpig svar, med varsel om hvor lang tid enn en måned, jfr § 11a, 3.ledd.

Dette innebærer likevel ikke at alle har krav på utførlige svar på ethvert spørsmål eller at det skal gis bindende forhåndsutsegn om hva en avgjørelse i et bestemt saksforhold vil komme til å gå ut på. Så gjelder det en alminnelig regel om taushetsplikt for opplysninger om noens personlige forhold eller om forretningsforhold det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde. **Taushetsplikt** er gitt i §13, mens §13 a – 13 f gir utfyllende regler om taushetsplikt. Brudd på taushetsplikten kan medføre straff.

Forvaltningsloven har regler om habilitetskrav. Siktemålet med regler om habilitet er særlig å sikre at det ved avgjørelsen av en sak ikke tas utenforliggende hensyn. Forvaltningsloven har inhabilitetsregler som definerer nærmere angitte nærstående til sakens parter som inhabile, og i tillegg inneholder en skjønnsmessig regel der særlige forhold som er egnet til å svekke tillitten til forvaltningens upartiskhet, kan gjøre vedkommende inhabil. Kommuneloven inneholder noen regler om kommunal saksbehandling, som grovt sagt har inhabilitetsregler som går noe lenger enn forvaltningsloven, særlig i forhold til hvem som kan tilrettelegge grunnlaget for en avgjørelse.

De regler i forvaltningsloven som direkte gjelder for enkeltvedtak knytter seg dels til saksforberedelsen, dels til selve vedtaket og dels til endring av vedtak (klage og omgjøring). Iflg § 24 skal part skal ha underretning. Underretningen om vedtaket skal skje så snart som mulig, og skal i regelen være skriftlig. Underretningen skal inneholde vedtaket og begrunnelsen for dette, se § 27 andre avsnitt, og tilleggsopplysninger i samsvar med tredje og fjerde avsnitt.

§ 27 tredje avsnitt:

- Om retten til å se sakens dokumenter
- Om klageadgang, klagefrist, klageinstans og framgangsmåte ved klage
- Om rett til å be om utsettelse av iverksetting av vedtaket
- Om særlige vilkår for søksmål

§ 27 fjerde avsnitt,

- om adgangen til å søke fritt rettsråd
- Om rett til veiledning
- Om mulighet til å bli tilkjent saksomkostninger

Med sikte på saksforberedelsen vil part som ikke allerede ved søknad har uttalt seg som hovedregel ha krav på varsel før vedtak treffes (forhåndsvarsel). Videre vil parten ha rett til innsyn i saksdokumentene. (I ansettelsessaker er det særskilte begrensninger på dette punkt etter reglene om såkalt partsoffentlighet). **Partsoffentlighet** er definert i §18,1.ledd, som sier at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter. Innsynsrett er et begrep som brukes om dette. § 19 har regler om hvordan opplysninger som kan skade parten skal håndteres. Dokument er definert som: *"En logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, framvising eller overføring, Otp 56 1999 – 2000"*. Dette er definert likt i fvl, offvl og arkivloven.

I tillegg har forvaltningen selv et selvstendig ansvar for å sørge for at saken blir så godt opplyst som mulig (utrednings- og informasjonsplikten). Dette kan ikke tas helt bokstavlig, og i praksis må kravene til saksutredning vurderes på bakgrunn av vedtakets karakter og under hensyntagen til at det også påhviler forvaltningen å treffe avgjørelsen uten ugrunnet opphold. Det er **utredningsplikt** etter §17, som pålegger forvaltningsorganet å påse at saken er "så godt opplyst som mulig" før vedtak treffes. Det er plikt om **forhåndsvarsel etter** §16, som sier at parten skal varsles før vedtak treffes. Dette er fordi parten skal komme "til orde" før vedtak fattes. Dette kan være til hjelp til å opplyse saken, og parten kan forsvare egne interesser.

Enkeltvedtak skal som hovedregel grunngis og i underretningen om vedtaket skal det rutinemessig gjøres oppmerksom på bl.a klageadgang, klagefrist og klageinstans.

Begrunnelsen skal være både informasjon og rettssikkerhetsgaranti. Den skal gi informasjon til parten så hun eller han kan skjønne hvorfor vedtaket ble som det ble. Dette skal gjøre det mulig å ivareta sine interesser i fortsettelsen. Part kan komme tilbake med ny søknad som tar hensyn til de grunnene som er gitt for avslaget, og vet da hva som må passes på i fortsettelsen. Den som er underrettet kan se svakheter ved vedtaket, som kan tjene som grunnlag for klage eller søksmål, og skjønner bedre når det ikke har noen hensikt søke på nytt.

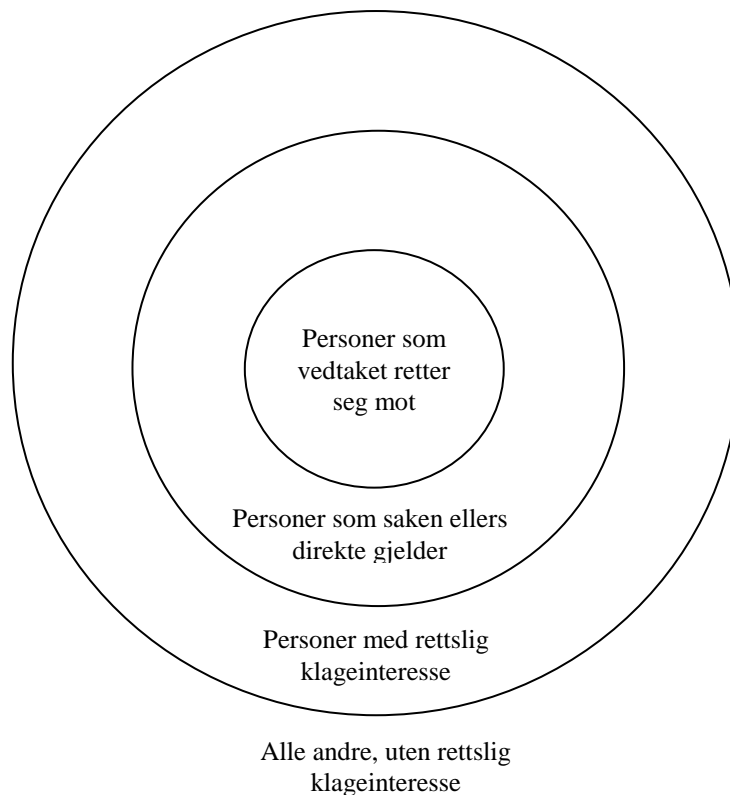
Det er unntak fra kravet om samtidig begrunnelse når det ikke er nødvendig som rettssikkerhetsgaranti, for eksempel når parten har fått fullt medhold, og det er ingen motparter (§24 andre avsnitt første setning).

4.1.4 Klage og omgjøring

Reglene om klage finnes i fvl §28. En må ha en særlig tilknytning til en sak for at det skal være klagerett. Forvaltningens enkeltvedtak kan påklages av part eller annen med rettslig klageinteresse. Part har alltid klagerett. Part er jf § 2, 1 ledd bokstav e, den som avgjørelsen retter seg mot, eller som saken ellers gjelder. Klagerett er også gitt til andre enn partene, så sant de har rettslig klageinteresse. Naboforhold vil ofte kunne gi grunnlag for klageinteresse i visse saker.

I forvaltningssaker er det forskjell på den som regnes som part, og den som ikke har partsstilling. Bare nålevende mennesker og juridiske personer kan ha partsstilling. Naturen selv eller bestemte naturobjekter regnes ikke som parter i forhold til reglene i fvl. I figuren nedenfor er hvem som har klagerett illustrert med 3 sirkler. I den innerste sirkelen har vi dem

som vedtaket retter seg mot. I en litt større sirkel utenfor dette har vi dem som saken ellers direkte gjelder, og i en sirkel utenfor der igjen har vi dem med rettslig klageinteresse. Ettersom vi går fra sentrum og utover, blir tilknytningen til saken svakere og svakere. Utenfor sirkelen er alle dem som ikke har klagerett.



Figur 3 Illustrasjon av hvem som har klagerett

En klagebehandling vil starte med å avklare om det er et forvaltningsorgan som har fattet vedtak, og at det er et enkeltvedtak truffet under ”utøving av offentlig myndighet”. Så lenge saken i realiteten dreier om fordeling av offentlige goder, taler reelle hensyn for at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gis anvendelse. Når det så er tatt standpunkt til at det foreligger klageadgang, vurderes sakens og klagens innhold. Hvis klageorganet finner grunnlag for å gi klageren medhold, oppheves vedtaket.

Før saken går til klagebehandling, vil det organet som har fattet det opprinnelige vedtaket ha anledning til å se på saken, og vurdere om de vil imøtekomme klagen. De opptrer da som underinstans. Hvis underinstansen imøtekommer klagen, faller grunnlaget for klagen bort. Hvis underinstansen ikke imøtekommer klagen, går saken til klagebehandling. Populært kan en si at saken løftes opp et hakk i hierarkiet.

Forvaltningen er gitt kompetanse til å endre sine egne vedtak, sjøl om det ikke er kommet klage. Dog er dette underlagt strenge begrensninger. Underinstans har ikke anledning til å endre vedtaket på en slik måte at det er til skade for den vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser. Klageinstansen kan imidlertid både imøtekomme og endre (skjerpende av hensyn til andre).

4.1.5 Saksbehandlingsfeil - ugyldige forvaltingsvedtak

I utgangspunktet gjør manglende hjemmel vedtaket automatisk ugyldig. Dersom et vedtak mangler hjemmel, fører det alltid til ugyldighet. Det betyr at ingen har plikt til å rette seg etter vedtaket. Feil bruk av det frie forvaltningsskjønnet, feil faktiske forutsetninger og/eller saksbehandlingsfeil kan føre til ugyldighet. Dette avgjøres gjennom klagebehandling.

Manglende eller mangelfull underretning kan ikke ha betydning for vedtakets gyldighet (jf § 41), men det kan ha betydning for klagefristen (jf § 29 første setning) og for klagerett. Det kan også være grunnlag for erstatningsansvar ved uansvarlig opptreden fra myndighetens side.

Det er grunn til å merke seg at også kommuneloven gir klageadgang på enkeltvedtak. Det er ofte behov for å gå dypere inn i dette området for å sette seg i stand til å se om det foreligger klageadgang, og om hvordan en bør behandle en konkret klagesak. Det er imidlertid listet opp noen kriterier som skal vurderes, og som kan gi grunnlag for å gi medhold i en klage. Dette er:

- Maktmisbruk (utenforliggende hensyn)
- Vilkårlig behandling
- Usaklig forskjellsbehandling
- Feil faktiske forutsetninger
- Saksbehandlingsfeil (brudd på reglene i forvaltningsloven eller spesielle saksbehandlingsregler i særlovene). §41 gir regler for når en saksbehandlingsfeil medfører ugyldighet (feil som forplanter seg til vedtaket, mangelfull utredning, manglende varsling).

4.1.6 Kontroll med forvaltningen

Ugyldige forvaltningsvedtak kan avdekkes på ulike måter, gjennom ulike sikkerhetsmekanismer. Den saken gjelder eller ellers er direkte berørt av saken kan bruke innsynsretten etter fvl §18. Andre som har interesse eller følger behov for det kan bruke prinsippet om offentlighet i alle saker som er nedfelt i offvl § 3, se kap 4.2. Klageadgangen er en viktig del av sikkerhetsmekanismen, jf kap 4.1.4. Så langt har vi vist til muligheten til egenkontroll.

Stortinget (kontroll og konstitusjonskomiteen) kan føre kontroll med forvaltningen. Dette kan gjøres ved å insturere regjeringen, eller ved å tvinge en statsråd eller hele regjeringen til å gå av, dersom den ikke har stortingest tillitt. Mindre dramatisk og mer vanlig er at Stortinget ber om jevnlig meldinger om virksomheten på ulike felt, og at forvaltningen tolker det som sier i stortingsdebatten om melingen som ”signaler” for den videre saksbehandling.

Sivilombudsmannen skal ”søke å sikre at det i den offentlige forvaltning ikke øves urett mot den enkelte borger. Publikum kan skrive til Sivilombudsmannen og få han til å vurdere forvaltningens arbeid. Munner dette ut i kritikk, vil forvaltningen normalt rette seg etter dette.

Den tredje måten er når publikum bringer sine konflikter med forvaltningen inn for domstolene. Domstolene i Norge kan prøve flere sider ved forvaltningens vedtak, men ikke alle. Domstolene kan prøve forvaltningens rettsanvendelse, dvs at de kan overprøve tolkningen av den lovbestemmelsen påstår at gir hjemmel og vedtaket. Om domstolene

kommer fram til at "markedsføring" ikke kan tolkes inn i begrepet "omsetning" i pkl § 4 1.ledd bokstavene a, d og e, må forvaltningen bøye seg for det.

Domstolene kan også prøve om forvaltningen har fulgt saksbehandlingsreglene. Da må domstolen først avgjøre om en regel er brutt, og deretter se om dette kan være til ugyldighet etter § 41.

I utgangspunktet kan ikke domstolene prøve forvaltningens frie skjønn. Dette følger logisk av det faktum at forvaltningen har fått stortingets tillatelse til å avgjøre når det er hensiktsmessig å bruke kompetansen. Det ville forrykke balansen mellom statsmaktene om domstolene skulle gå inn og overprøve forvaltningens vurderinger her. Dette gjelder imidlertid bare så lenge skjønnsmyndigheten er brukt forsvarlig. Dersom den makten som ligger i det frie skjønnet er misbrukt, for eks ved at det er tatt utenforliggende hensyn, kna domstolene blande seg inn i dette og kjenne vedtaket ugyldig¹².

4.2 Offentlighetsloven

Offentlighetsloven er den generelle lov om offentlighet for forvaltningens dokumenter. Offentlighetsloven suppleres av en rekke andre regler som sikrer offentlighet og åpenhet på områder offentlighetsloven ikke dekker. Dette gjelder også for de offentlige organer som er unntatt fra offentlighetslovens virkeområde etter loven § 1. LOV-2006-05-19-16 har Stortinget vedtatt ny offentlighetslov, som pr august 2007 ikke er satt i kraft av regjeringa. § 1. Formål " i denne loven Lyder: "Formålet med lova er å leggje til rette for at offentlig verksemd er open og gjennomslutlig, for slik å styrkje informasjons- og ytringsfridommen, den demokratiske deltakinga, rettstryggleiken for den enkelte, tilliten til det offentlege og kontrollen frå ålmenta. Lova skal òg leggje til rette for vidarebruk av offentlig informasjon."

"§ 3. *Hovudregel*: Saksdokument, journalar og liknande register for organet er opne for innsyn dersom ikkje anna følgjer av lov eller forskrift med heimel i lov. Alle kan krevje innsyn i saksdokument, journalar og liknande register til organet hos vedkommande organ."

Offentlighetsprinsippet i vid forstand omfatter både dokumentoffentlighet, møteoffentlighet og enkeltopplysninger om en person i et register. Jf ny lov § 2 første ledd er hovedregelen at "forvaltningens saksdokumenter er offentlige så langt det ikke er gjort unntak i lov eller i medhold av lov". Det framgår vidare av § 3 andre punktum at "enhver" kan kreve å få gjøre seg kjent med "det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak". Dette innebærer at det ikke stilles noen krav om nasjonalitet, alder eller saklig interesse for å få innsyn. Kravet om at det må dreie seg om en "bestemt sak" er ment å avgrense mot omfattende og uspesifiserte innsynskrav. Vilåret innebærer at den som krever innsyn må gi nødvendige opplysninger for at "saken" eller dokumentet skal kunne identifiseres. I en viss utstrekning vil forvaltningen ha plikt til å gi veiledning slik at den aktuelle sak eller de aktuelle dokumenter kan identifiseres. Forvaltningens journaler er viktig kilde, noe du kan be om å få se. Dette er også rettigheter som er gitt i den gjeldende offentlighetsloven¹³.

Krav om innsyn kan fremsettes "hos vedkommende forvaltningsorgan", jf. lovens § 3 andre punktum. Dette innebærer at de forvaltningsorganene som har dokumentet i original eller kopi må ta stilling til krav om innsyn.

Loven gir altså rett til innsyn i "forvaltningens saksdokumenter". Etter § 4 første ledd er et dokument "en logisk avgrenset informasjonsmengde som er lagret på et medium for senere lesing, lytting, fremvisning eller overføring eller lignende". Det er uten betydning hvordan

informasjonen er lagret. Loven gjelder derfor både for informasjon som er lagret på papir og systemer for elektronisk databehandling, film, video eller lydbånd mv. Loven er dermed teknologinøytral. Retten til innsyn oppstår når dokument er lagt fram for et forvaltningsorgan.

Det er videre enten dokumenter som er "utferdiget av et forvaltningsorgan" eller "dokumenter som er kommet inn til eller lagt frem for et slikt organ" som er omfattet av krav om innsyn, jf. loven § 4 andre ledd. Et dokument er opprettet når det er sendt ut av organet. Hvis dette ikke skjer, skal dokumentet regnes som opprettet når det er ferdigstilt.

Offl kap 3 hjemler unntak for interne dokumenter, men forvaltningsorganet skal likevel vurdere åpenhet når det ikke er spesielle grunner for å unnta. § 13. hjemler unntak for dokument som inneholder opplysninger som er underlagt taushetsplikt, §14 for dokument som er utarbeidet for egne saksforberedelse og § 15 dokumenter som er innhentet for forberedelsene. §16 presiserer en del interne dokumenter hos kommunene og fylkeskommunene der unntakene gitt i §§ 14 og 15 ikke skal gjelde, som a) saksframlegg med vedlegg til et kommunalt eller fylkeskommunalt folkevalgt organ, og b) sakliste til møte i folkevalgte organ i kommuner og fylkeskommuner. Dette kommer i tillegg til § 11.

Meirinnsyn – ”Når det er høve til å gjere unntak frå innsyn, skal organet likevel vurdere å gi heilt eller delvis innsyn. Organet bør gi innsyn dersom omsynet til offentleg innsyn veg tyngre enn behovet for unntak.”

§20 gir adgang til å unnta for offentlighet for Norges utenrikspolitiske interesser og § 21. Unntak av omsyn til nasjonale forsvars- og tryggingssinteresser.

Det er adgang til å unnta opplysninger fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av straffbare handlinger, eller fordi offentlighet ville lette gjennomføringen av handlinger som kan skade deler av miljøet som er særlig utsatt eller som er truet av utryddelse. Dette har grunnlag i § 24. ”Unntak for kontroll- og reguleringstiltak, dokument om lovbrøt og opplysningar som kan lette gjennomføringa av lovbrøt m.m.”

Offl brukes daglig av massemedia. § 10. ”Plikt til å føre journal. Tilgjengeleggjering av journalar og dokument på Internett” er viktig i forhold til dette. Med hjelp av denne loven får journalisten tak i de dokumentene hun ber om. Det har journalisten og enhver person ”i rimelig utstrekning” krav på. Kopiene er vederlagsfrie jf § 8. Hovedregel om gratis innsyn. En begjæring om innsyn skal vurderes konkret og sjølstendig, og avgjøres uten ugrunnet opphold, og ved avslag skal forvaltningen vise til hvilken hjemmel en har for å nekte offentliggjøring, jf §28 - 29. Avslag skal grunngis og gis skriftlig. Det kan påklages til overordnet forvaltningsorgan jfr §32, noe en skal informere om, jfr § 31.

Etter ny offentlighetslov blir det mulighet til økt innsyn i offentlig virksomhet. Hovedregelen er at det bare skal være mulig å unndra opplysninger fra offentlighet som det kan være skadelig å offentliggjøre. Lovforslaget tar inn over seg at mange offentlige forvaltningsorganer har gått over fra å være forvaltningsorganer til selskaper med statlig eierskap, viktige virksomheter som forvalter enorme ressurser på vegne av samfunnet, der det er viktig at offentligheten får innsyn. Loven forutsetter å omfatte alle selvstendige rettssubjekter der stat, fylkeskommune eller kommune eier mer enn 50 prosent, og der stat, fylkeskommune eller kommune har direkte eller indirekte har rett til å velge mer enn halvparten av medlemmene med stemmerett i det øverste organet i rettssubjektet.

4.3 Andre lover med av betydning for alminnelig forvaltning

4.3.1 Arkivloven

Arkivlovens § 1 angir formål. ”Føremålet med denne lova er å tryggja arkiv som har monaleg kulturelt eller forskingsmessig verdi eller som inneheld rettsleg eller viktig forvaltningsmessig dokumentasjon, slik at desse kan verta tekne vare på og gjorde tilgjengelege for ettertida”. I § 2. er det definisjonar av bla dokument (som er felles med definisjon i forvaltningsloven og offentlighetsloven) og arkiv.

Etter § 6 er arkivansvaret gitt som: ”Offentlege organ pliktar å ha arkiv, og desse skal vera ordna og innretta slik at dokumenta er tryggja som informasjonskjelder for samtid og ettertid”.

Forskrifter er utarbeidet etter § 12. ”Utfyllande føresegner”, der det er pålagt å bruke dokumentjournal.” I tillegg til å ivareta funksjonelle behov er dette for å ivareta ansvaret med å sikre informasjonskilder. Dokumentjournal er nærmere omtalt i kapittel 6.2.1.

4.3.2 Kommuneloven

Kommuneloven er en viktig lov som danner grunnlaget for den måten offentlige oppgaver løses på, og fungerer som kommunenes forfatningslov. Reglene i kommuneloven gir først og fremst lovgrunnlag for saksbehandling og arbeidsmåter i de politiske organ. I dette avsnittet settes det fokus bare på deler av kommuneloven, som er formålet, et lite innblikk i organisering av den politiske organisasjon og grensesnittet til administrasjonen, hva som menes med kommunal planlegging og begrepet delegasjon. Det er for tiden stor debatt om hvordan kommunesektoren skal organiseres, hvilke organisatoriske enheter og hvilken geografisk inndeling som skal legges til grunn. Dette er spørsmål av stor betydning bl.a. for miljøforvaltningen, ikke minst for kommunal og regional planlegging, men det er ikke rom for å gå inn på dette her.

Kommunene og fylkeskommunene er institusjoner med egenverdi, og er grunnleggende elementer i vårt folkestyre. De skal bidra til å forenkle og effektivisere den statlige forvaltning, men hensynet til folkestyre veier like tungt. Rasjonalitet og effektivitet skal avveies både mot hensynet til folkestyre og borgernes rettssikkerhet. Kommunene er underlagt statlig kontroll, men bare så langt det foreligger særlig hjemmel i lov for dette. Henvisningen til bærekraftig utvikling må oppfattes som uttrykk for at slike hensyn vil kunne være relevante i alle typer vedtak som treffes av kommunale organer, altså er miljøvern og ressursforvaltning et integrert element i verdigrunnlaget for all lovtolkning og offentlig forvaltning¹⁴.

§ 1. Lovens formål.

Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.

Et levende lokaldemokrati forutsetter at velgerne er informert om og engasjerer seg i kommunale og fylkeskommunale anliggender. Det er en sentral oppgave for forvaltningen å sørge for at allmennheten får best mulig informasjon slik at bredt engasjement er mulig. Ønske om arbeidsro og frykt for kritikk må ikke få lov til å undergrave velgernes krav på å bli holdt orientert om hva som skjer.

§ 4. Informasjon om kommunens og fylkeskommunens virksomhet.

Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning.

Kommunen og fylkeskommunen må bruke ressurser på aktiv opplysningsvirksomhet, både overfor pressen og overfor innbyggerne. Paragrafen gir imidlertid ingen spesifisering om innholdet i kommunens informasjonsplikt, men det presiseres at det vil være brudd på loven hvis spørsmålet ikke blir utredet eller vurdert, eller hvis man helt avstår fra å sette i verk tiltak som er nødvendige for å oppfylle lovens målsetting.

Det legges stadig større vekt på bruk av planer som styringsinstrument og ramme for beslutningsprosessen i den offentlige forvaltning. Plansystemet vil i økende grad være en forutsetning for å ivareta langsiktige miljøhensyn og andre samfunnshensyn¹⁵.

§ 5. Kommunal og fylkeskommunal planlegging.

- 1. Kommunen skal utarbeide en samordnet plan for den kommunale virksomhet. Fylkeskommunen skal utarbeide en fylkesplan. Fylkesplanen skal samordne statens, fylkeskommunens og kommunenes virksomhet i fylket.*
- 2. Kommune- og fylkeskommuneplanleggingen skal bygge på en realistisk vurdering av den forventede utvikling i kommunen eller fylkeskommunen, og av de økonomiske ressurser som vil stå til rådighet, slik dette framgår av økonomiplanen.*
- 3. Nærmere bestemmelser om den kommunale og fylkeskommunale planlegging gis ved lov.*

Nærmere bestemmelser om den kommunale og fylkeskommunale planlegging er gitt bl.a. i plan og bygningsloven. I tillegg er det bestemmelser om økonomisk planlegging i kommuneloven. De viktigste er § 44, Økonomiplan og § 45, Årsbudsjett.

§ 44, Økonomiplan

Kommunestyret og fylkestinget skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan, som skal omfatte minst de fire neste budsjettår og skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv økonomiplanen og endringer i denne. Gjennom økonomiplanen kan en analysere langtidskonsekvenser av å ta på seg nye tiltak, og ved endringer knyttet til etablerte tiltak. Økonomiplanen gir rammer for årsbudsjettet.

§ 45, Årsbudsjett

Kommunestyret og fylkestinget skal innen årets utgang vedta budsjett for det kommende kalenderår. Kommunestyret og fylkestinget vedtar selv årsbudsjettet og endringer i dette. §§ 46 – 49 gir bestemmelser om innhold, regnskap, virkning og rapportering i forhold til budsjett. Andre kommunale organ kan bare disponere midler innenfor de rammene som kommunestyret og fylkestinget har gitt.

4.4 Delegasjon av myndighet

Lovens § 6 første setning fastslår kommunestyrets og fylkestingets posisjon som de øverste styrende organer i kommunene og fylkeskommunene. Ved siden av at andre organer kan være tillagt kompetanse gjennom særskilte lovbestemmelser, forutsetter § 6 at kommunestyret og fylkestinget kan legge vedtaksmyndighet til underliggende organer. Slik delegasjon av myndighet innebærer at noen med myndighet gir et annet organ myndighet av samme art som en selv har. Delegasjon av myndighet innebærer ikke at organet gir fra seg myndighet. Når kommunestyret delegerer myndighet til formannskap eller rådmannen, innebærer ikke dette at kommunestyret mister myndighet til å fatte vedtak i samme sak. Loven forutsetter stor grad av delegasjon og organisasjonsfrihet. Frihet betyr at loven gir kommune og fylkeskommunene stor grad av frihet til å organisere virksomheten etter behov, med mulighet for tilpasninger etter de lokale forhold.

Den viktigste grunnen til delegasjon av myndighet, er ofte å avlaste det overordnede organet for arbeid. Videre kan det være hensiktsmessig å delegere myndighet til noen med fagkunnskap, når den som delegerer ikke har slik kunnskap. Delegasjon av myndighet vil også gi kortere saksbehandlingstid. Etter kommuneloven § 6 er det kommunestyret som er det øverste kommunale organet, og det er dette som har myndighet til å fatte vedtak på vegne av kommunen i alle saker. Med den mengde vedtak som fattes i en kommune, ville det sprengte alle rimelige grenser for de folkevalgte kapasitet dersom de skulle være nødt til å treffe alle realitetsavgjørelser selv. Kommunestyret har derfor stor frihet til å delegere myndighet til underliggende folkevalgte organer og til administrasjonen. Hovedregelen er at kommunestyret kan delegere all myndighet med mindre noe annet er uttrykkelig bestemt.

Lovgiver kan ha knyttet delegasjonsforbud direkte til aktuelle lovbestemmelser. Dette gjelder når det i lovteksten inngår ordet ”selv” i tilknytning til den aktuelle kompetanse. Der kommuneloven gir forbud mot delegasjon, er det fortrinnsvis knyttet til saker som har et klart overordnet og prinsipielt styringsformål, så som planvedtak, som er bl.a. vedtak av planer i plansystemet etter kommuneloven og plan- og bygningsloven. Plan- og bygningslovens § 8 sier at kommunestyrets myndighet og oppgaver etter §§ 4, 9-1, 20-5, 27-1, 27-2, 27-3, 28-2, 30, 35 nr. 2, 36, 37, 69 nr. 4, 109 og 118 ikke kan delegeres. Kommuneloven § 22 nr. 2 sier at ”kommunestyret... ansetter selv administrasjonssjef”.

Den som har fått delegert myndighet, kan treffe beslutninger innen delegasjonsvedtakets rammer på vegne av det delegerende organ. Det organet som delegerer kan gi generelle eller konkrete instruksjoner om hvordan det underordnede organet skal avgjøre saker, eller det kan beslutte at det selv vil treffe avgjørelse i en bestemt sak, som ligger innenfor rammen av et bestemt delegasjonsvedtak. Det delegerende organ kan når som helst oppheve delegasjonsvedtaket. Det kan også ta et vedtak i underordnet organ opp til ny vurdering og omgjøre dette innenfor de rammene som forvaltningsloven setter.

Kommuneloven § 23 nr. 4 regulerer adgangen til å delegere avgjørelsesmyndighet til administrasjonssjefen. Etter denne bestemmelsen kan administrasjonen gis adgang til å avgjøre konkrete enkeltsaker. I tillegg gis det adgang til sakstypebestemt delegasjon i typer saker som ikke er av prinsipiell betydning. I dette ligger en begrensning i at den som har fått delegert myndighet, har plikt til å gå tilbake til det folkevalgte organ hvis en enkeltsak innenfor en generell fullmakt må anses å ha prinsipiell betydning.

4.5 Kommunale og fylkeskommunale organer

Kapittel 2 i kommuneloven tar for seg politiske organer. Den overordnede styringen av kommunal og fylkeskommunal virksomhet skal skje gjennom vedtak i folkevalgte organer. Dette kapitlet av loven regulerer de sentrale spørsmål om organisering og kompetansefordeling mellom disse organer, som kommunestyret, formannskapet og ordfører. For en miljøforvalter vil det være en utfordring å gjøre seg kjent med hvordan dette generelle styringssystemet er tilpasset i den aktuelle kommune eller fylkeskommune. Det mest nærliggende er å skaffe seg oversikt over organisering og kompetansefordeling innen planlegging og andre miljørelaterte oppgaver, og det er en forutsetning at en har god kjennskap til det faste utvalget eller komiteen som har hovedansvar innen miljøforvaltning, og bestemmelsen i § 9 3. punkt, at ordføreren er rettslig representant for kommunen og fylkeskommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre.

4.5.1 Kommunens og fylkeskommunens administrasjon

I idealbildet av den kommunale forvaltningen er det politikerne som sitter på toppen og styrer. Administrasjonen er en nøytral instans for iverksetting som lojalt setter ut i livet det politikerne har satt opp. I praksis er ikke dette bildet så enkelt. Politikerne gir ikke alltid klare mål, og administrasjonen er ikke alltid nøytral instans¹⁶. For å skjønne rekkevidden av dette er det behov for å kjenne til både organisasjonsteori, statsvitenskaplige sammenhenger og planleggingsteori.

Selv om vår kommunale og fylkeskommunale styreordning er basert på et folkestyre og ikke et funksjonærstyre, er det klart at de folkevalgte organer i dag ikke kan løse sine oppgaver uten bistand av lønnede tjenestemenn. Slik bistand vil være nødvendig både når det gjelder forberedelse av saker og iverksetting av vedtak. I rutinepregete saker kan det også ofte være praktisk å overlate selve avgjørelsen til administrasjonen, slik at de folkevalgte får bedre tid til å konsentrere oppmerksomheten om den overordnede styringen av virksomheten. Dette hensynet er etter hvert blitt ivaretatt i nyere lovgivning, ikke minst gjennom delegasjonsbestemmelsene i denne lovs § 23 nr 4, som åpner for å gi administrasjonssjefen myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke er av prinsipiell betydning.

Behovet for tjenestemenn vil i stor grad variere i takt med den enkelte kommunes størrelse, innbyggertall og aktivitetsnivå. Lovgiver har derfor gitt kommuner praktisk talt gitt fritt spillerom ved spørsmål om å opprette og nedlegge stillinger, jf § 24 nr. 1, som også åpner for å delegere myndighet nedover i systemet.

Ordfører har etter kommunelovens § 9, 4.ledd møte og talerett i alle kommunale organ. Dette gjelder ikke når kommunen har opprettet kommuneråd. Han har imidlertid ikke stemme- og forslagsrett i utvalg han ikke selv er medlem i. Ordføreren har altså rett til å møte, men har bare stemmerett og forslagsrett hvis han eller hun er valgt medlem i organet. Administrasjonssjefen (rådmannen) har etter § 23 3.ledd møte- og talerett, personlig eller ved en av sine underordnede, i alle kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer med unntak av kontrollutvalget.

5 Miljøforvaltningsrett – miljølovene

5.1.1 Miljøforvaltning er en flerfaglig utfordring

Innen miljø er det staten som har det overordnede strategiske ansvaret for at landet bidrar tilstrekkelig til bærekraftig utvikling. Miljøpolitikken har etter hver blitt et utpreget tverrsektorielt politikkområde. En stor del av aktivitetene i samfunnet, om ikke alle, påvirker miljøet på en eller annen måte. Dette har betydning for hvordan miljøpolitikken passer inn i det politisk-administrative systemet, og dermed for vilkårene for gjennomføring av miljøpolitiske målsettinger. Derfor kan det virke som et paradoks å danne en egen "sektor" for å håndtere et tverrsektorielt problem. Det er en nødvendighet at sektorene selv tar ansvar for å ivareta miljøhensyn i sin politikk, slik at de også ivaretar andre hensyn enn det de har som primær område. Miljøverndepartementet har derfor en todelt rolle. På den ene siden har de sine egne politiske virkemidler, slik som å følge opp hvordan kommunene ivaretar miljøhensyn i sin planlegging, eller å sette opp rammekrav for utslipp og støygrenser. Dette er en begrunnelse for en egen "miljøsektor". På den annen side skal også Miljøverndepartementet være pådriver overfor de andre sektorene. Det ligger i Miljøverndepartementets rolle å følge opp de andre departementenes virksomhet for å sikre at miljøhensyn ivaretas på disse departementenes områder¹⁷.

Det er mange former for kunnskap som skal være på plass når en skal utøve godt kvalifisert miljøforvaltning. Det er ikke nok å lære seg det normative grunnlaget. En må kunne forholde seg til mange kunnskapsområder for å løse oppgaver, med tanke på å fange opp behovet for kunnskap og beslutningsgrunnlag i den enkelte sak. Dette krever naturfaglig kunnskap, samfunnskunnskap, kunnskap om miljørett og om informasjonssystemer, både slike som benyttes i all forvaltning, og slike som er spesielt nyttig for miljøforvaltningen. En må fortolke alle disse fagene på en slik måte at en kan løse oppgavene på en kvalitativ god måte, samtidig som en må holde seg innenfor de ressursrammer som gjelder for oppgaveløsningen. Dialog mellom saksbehandler og berørte, hvordan dette kan gjøres på en innovativ måte, og til slutt litt om hvordan en kan bidra til legitimitet for miljøretten og ivareta saksbehandlerens integritet som fagpersoner er en viktig del av dette.

5.2 Oversikt over miljøretten

Lover har blitt brukt som virkemiddel så lenge vi har hatt noen form for offentlig planlegging. I alle tider har økonomisk vekst vært et rasjonelt argument for å drive slik planlegging. Etter hvert som industrialismen utviklet seg, ble offentlig planlegging et rasjonelt argument for å oppnå sosial rettferdighet. I dag er dette viktig del av det reformteoretiske grunnlaget for endringer av offentlig sektor. I de senere tiår har i tillegg det å oppnå økologisk bæredyktighet blitt et rasjonelt argument for å drive og videreutvikle planlegging som verktøy. I forhold til de store miljøutfordringene er det i dag enighet om målene, at de statlige virkemidlene i miljøpolitikken skal fremme en "bærekraftig utvikling", ref St.meld. Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand¹⁸, som igjen er forankret i FN - Rio erklæringen 1993. Det er sjelden noen som sier seg uenige om dette målet. Det jobbes for tiden med å finne indikatorer, for å måle om utviklingen går i retning av mer bærekraft. I stortingsmeldingen står følgende under kapittel "1.2 Dagens tilstand: Betydelige resultater er oppnådd gjennom de siste årenes miljøinnsats, men utfordringer gjenstår på mange områder.

Det kan være nyttig å skille mellom områder der trendene er positive, der de er usikre og der de er mer negative.”

Emnet miljørett kan sies å ha en fast kjerne, men ikke noen klart definert avgrensning. Utgangspunktet er at miljøretten omhandler de rettsregler som har betydning for å forebygge og løse miljøproblemer. Fagområdet blir altså ikke avgrenset etter strenge rettslige kriterier, men primært ut fra praktiske problemstillinger.

Miljøbegrepet er i seg selv flertydig. Det har å gjøre med vårt forhold til omgivelsene. Et hovedskille går mellom det sosiale miljø og det fysiske miljø, som er det vi har for øye i miljøretten. Man pleier også å skille mellom det *indre miljø* og det *ytre miljø*. I det indre miljø er arbeidsmiljøet en sentral del. Det ytre miljøet kan betegnes som naturmiljøet. Det er en nær sammenheng mellom indre og ytre miljø, særlig i forurensningsspørsmål. Miljørett i dette kompendiet er avgrenset til det ytre miljø.

Reglene om forurensning, om vern av naturområder og biologisk mangfold er en naturlig kjerne i miljøretten. Regler som kan brukes til å fremme en arealbruk og høsting av naturressurser som opprettholder naturgrunnlaget i pakt med prinsipper om bærekraftig utvikling, står også sentralt. Reglene om arealplanlegging er sentrale, selv om de også har aspekter som faller på siden av miljøretten. For å ta vare på hensyn til folks hverdagsmiljø, vil det være uheldig å holde tettsteds- og bymiljøet utenfor. Mer generelle rettsregler, for eksempel forvaltningsretten, kan ha en særlig betydning eller reiser særskilte spørsmål i miljøsammenheng, og hører da naturlig med.

Regler om naturressurser faller også inn under en miljørettslig ramme så lenge det gjelder uttak og bruk av naturressurser. Hvem som skal ha retten til naturressursene og hvordan gevinsten ved uttak skal fordeles, faller imidlertid utenfor miljøretten.

Dette kompendiet omfatter ikke de spesifikke rettsreglene i miljøretten. For dette henvises til annen litteratur. I lovboka er det et systematisk register som gir en oversikt over innholdet i lovene. De fleste lærebøkene i miljøforvaltningsrett er skrevet for jus-studier. De fleste jusstudenter har allerede tilegnet seg generell kunnskap om rettsfaget og ikke minst forvaltningsretten når de begynner å lese om miljøretten. Derfor gir dette kompendiet en innføring i dette.

5.2.1 Hva er miljørettens ”funksjoner”?

Generelt om rettens funksjoner (etter Vilhelm Aubert):

- adferdsregulering
- konfliktløsning
- fordeling av goder og byrder
- sikring av forventninger
- markering av verdier.
- Miljøvernlovene, og også mange enkeltregler, har alle disse funksjonene.
- Eksempler:
 - forurensningslovens forbud mot forurensning (§ 7)
 - naturvernlovens hjemler for områdevern

- plan- og bygningslovens system for arealplanlegging.

Aubert, Vilhelm, 1922—88, samfunnsforsker, fra 1963 prof. i rettssosiologi ved Universitetet i Oslo. Utgav *Om straffens sosiale funksjon* (1954) og *Rettens sosiale funksjon* (1976). Viktige arbeider også om arbeidssosiologi, etniske minoriteter og verdenssamfunnets ressurser. Gir i *Sosialt samspill* (1979) en allsidig drøfting av sosiologiens problemer.

5.2.2 Overvåkning - konvensjoner - retten til miljøinformasjon

Miljøforvaltningen har ansvar for å holde oversikt over tilstand og utvikling for natur, kulturminner og forurensning i Norge. Forvaltningen kaller dette for **miljøovervåkning**, og det omfatter både påvirkning, effekter og miljøtilstand. I tillegg hører også miljødatahåndtering av ulikt slag, som kvalitetssikring og referanseproduksjon, og vurdering og rapportering av aktiviteter inn under overvåking.

Århuskonvensjonen, Grunnloven § 110 b og miljøinformasjonsloven gir Norges befolkning en rett til informasjon om miljøets tilstand. Miljødirektoratene arbeider aktivt med å spre miljøinformasjon til folk. I arbeidet med å sikre folk pålitelig informasjon er den statlige miljøovervåkingen svært viktig. Det eksisterer flere ulike overvåkningsprogrammer og de er delt inn i følgende tema: Biologisk mangfold, friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, kjemikalier, avfall, klima, luft, støy og regional planlegging.

Ansvarlige direktorat for disse overvåknings-programmene kan være Direktoratet for naturforvaltning (DN), Norsk Polarinstitutt, Riksantikvaren, Statens forurensningstilsyn og Statens strålevern. Programmene har som hovedmål å identifisere kortsiktige og langsiktige naturlige eller menneskeskapte endringer i naturen og gi grunnlag for å klarlegge årsakene til disse endringene. Programmene inneholder i hovedsak overvåking knyttet til arter og populasjoner, men gir også informasjon om utviklingen i naturtyper og økosystemer. Meningen er at resultater fra programmene skal kunne bidra til å skaffe tilveie data til nasjonale resultatmål og internasjonal rapportering, samt annen informasjon om biologisk mangfold for bruk i samfunnet.

Eksempler på slike resultater er: Overvåking av biologisk mangfold, fjellrev, gress, vassdrag, krepsebestandene, lakselus, store rovdyr, vasspest, hjortevilt, laks og sjøaure, demografi sjøfugl, sjøfugl, hjortevilt, kartlegging av flaggermus, inngrepsfrie naturområder, kartlegging og overvåking av større norske elvedelta, lundens populasjonsøkologi i Røst, prosjekt dvergås, prosjekt havørn og skjellkontroll av stamlaks.

5.3 Problemstillinger i arealforvaltningen – plan og bygningsloven

5.3.1 Plan og bygningslovens hovedgrep

Plan og bygningsloven blir ofte kalt den viktigste miljøvernlov”. Lovens regler om samfunnsplanlegging, arealplanlegging og byggesaksbehandling er samfunnets verktøy for å oppnå en fornuftig bruk av arealene og legge til rette for ny utbygging. Når nye veier og havner bygges, boligområder og hyttefelt utvikles og gamle bystrøk omformes og fornyes, skjer det ved bruk av loven. Loven gjelder bare ut til grunnlinjene (§1). Virksomheten på kontinentalsokkelen er ikke omfattet.

Loven pålegger fylkeskommunene og kommunene å utvikle planer for å fastlegge mål for samfunnsutviklingen og velge virkemidler til å gjennomføre dem. Planleggingen er fremtidsrettet, og skal klargjøre mål og oppgaver som skal løses. Planene skal virke både som

intensiv og styringsverktøy for virksomheten på alle viktige samfunnsområder og har derfor stor politisk betydning. Den rettslige betydningen er først og fremst knyttet til lovens system av arealplaner og enkelttillatelser.

Vi har tidligere vært inn på at lovgivning som har betydning for miljøet, i stor grad er sektor og næringsrettet, og at miljøhensynet kan komme svakt ut av den grunn. Plan- og bygningsloven er derimot ”sektorovergripende”. Planleggingen etter loven skal ”samordne” planer og tiltak på de forskjellige samfunnssektorene, og mellom stat, fylkeskommune og kommune. Loven etablerer et system for dette, men sier lite om avveining mellom interesser og dermed om innholdet i planene. Hva planene nærmere bestemt går ut på, vil bero på hvilke oppgaver de skal løse, og hva planmyndighetene ønsker å prioritere. Hovedformålet med en plan kan være å legge til rette for videre utvikling av næringslivet eller utbygging av veier, boliger og hytter som vil medføre inngrep i naturen. Men det kan også være å verne natur, landbruksjord, kulturlandskapet eller friluftsinnteresser.

5.3.2 Plansystemet etter plan og bygningsloven

5.3.3 Konsekvensutredninger av tiltak etter plan- og bygningsloven

Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger (forkortes KU) i plan- og bygningsloven er å klargjøre virkningene av tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Konsekvensutredninger skal sikre at disse virkningene blir tatt i betraktning under planlegging av tiltaket og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres. Dette skjer ved at utbygger pålegges å utrede konsekvensene av planlagte tiltak for miljø, naturressurser og samfunn.

Retten til slik informasjon om konsekvensene av inngrep i miljøet er grunnlovsfestet i Norge (Grunnloven § 110b). Utredningene bidrar også til at utbygger gjøres oppmerksom på og kan ta hensyn til miljøkonsekvensene i planleggingen av tiltaket. Regelverket om konsekvensutredninger åpner for at interesseorganisasjoner og andre interesserte og berørte kan medvirke i planprosessen gjennom bl.a. høringsrunder og offentlige møter

De første bestemmelsene om konsekvensutredninger ble vedtatt i 1990. Inntil 2005 var KU -regler knyttet til større tiltak så som skytefelt, golfbaner, sykehus, store industrietableringer, vei og samferdselstiltak og var en forutsetning for å få vedtatt en reguleringsplan for tiltaket.

I april 2005 kom det nye regler der konsekvensutredninger skal integreres i planleggingen. Dette medfører at fylkesdelplaner, kommuneplaner og kommunedelplaner alltid skal konsekvensutredes hvis de innebærer at det blir endret arealbruk i forhold til eksisterende planer, dvs nye områder som åpner for ny utbygging. Reguleringsplaner skal alltid konsekvensutredes hvis de omfatter planer for større tiltak. Også mindre omfattende planlagte tiltak må konsekvensutredes hvis de er lokalisert i eller kommer i konflikt med en del nærmere angitte verdifulle natur og kulturområder.

Det er utarbeidet eget regleverk om hva som må konsekvensutredes og ikke. Det er kommunens planadministrasjon som tar stilling til om det er et krav om konsekvensutredning og bestemmer innhold og omfang av en slik utredning. Gjennom planprogrammet (som er påbudt når det er krav om KU) skal innhold og omfang av KU beskrives. Når først krav om KU foreligger, må planleggingen ta høyde for det. Det vil si at planprosessene på enkelte felt blir noe mer omfattende, men hensikten er primært at konsekvensutredningen skal gå som ”hand i hanske” med arealplanleggingen. Det er en utfordring for planleggere og kommune å håndtere KU-reglene slik at resultatet blir bedre planer som synliggjør relevante konsekvenser og ikke bare omfattende papirutredninger som ikke påvirker sluttresultatet nevneverdig.

Behandling av konsekvensutredning er ikke noe enkeltvedtak som kan påklages. Innvendinger må reises som klage, eller merknader /innsigelser til planen, ikke til KU-en, som er et beslutningsgrunnlag.

5.4 Kulturminneloven

5.4.1 Formål og definisjoner

Kulturminner og kulturmiljøer er spor vi mennesker har satt etter oss. Bygninger, gravhauger, gjenstander, miljøer og trekk i landskapet kan fortelle oss om menneskers liv og virke gjennom tidene. En rekke verdifulle kulturminner er fredet. Likevel forsvinner rundt én prosent av kulturminnene årlig. Disse er uerstattelige. For hvert kulturminne som går tapt mister vi viktig kunnskap. Tidligere ble først og fremst enkeltstående monumenter og praktbygninger vernet. I dag legges det større vekt på å bevare hele kulturmiljøer og kulturminner knyttet til vanlige menneskers liv og virke.

Næringsvirksomhet medfører arealbehov som utfordrer kulturarven. Jord- og skogbruk, industri og veibygging er eksempler på aktiviteter som kan skade eller ødelegge kulturminner. Nybygging og utvidelser av hus og hytter medfører til en viss grad nedbygging. Endring av næringsvirksomhet og dårlig vedlikehold påvirker hele kulturmiljøer. Mange lokalsamfunn viser nå økende interesse for å ta vare på kulturarven.

Arkeologiske kulturminner er de eldste sporene etter menneskelig virksomhet. De eldste funn i Norge er omkring 12 000 år gamle. Det ser ut til å ha vært boplasser langs hele kysten med en datering rundt 9200-9300 f.Kr., for eksempel i Karlebotn, Aukra og Rennesøy. Arkeologiske kulturminner har vært automatisk fredet siden 1905, og det er et nasjonalt mål at tapet av disse skal minimaliseres og innen 2020 ikke overstige 0,5 prosent årlig. Omkring en prosent av de kjente arkeologiske kulturminnene går tapt hvert år².

Den norske bygningsarven består både av byggverk fra middelalderen og bygninger og komplekse anlegg fra nyere tid. Bygningsarven er unik som kildemateriale for kunnskap om fortiden. Bygninger kan også ha verdi som identitetskapende elementer for lokalsamfunnet, og de kan ha stor kunstnerisk verdi. God forvaltning av bygningsarven kan være med på å bidra til bærekraftig utvikling, med mindre forbruk av materielle ressurser og mindre forurensning.

Kulturminneloven er i dag det sentrale virkemiddel for vern av kulturminner, og er på mange måter en sterk lov for disse oppgavene. Det er denne loven som freder stavkirkene våre, fangstgraver, helleristningene, runesteinene og en rekke dikterheimer for å ta noen opplagte eksempler.

Lovens formål, jf § 1 sier at ”*Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.*

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

² www.miljostatus.no/kulturminner

Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål”.

Kulturminner og kulturmiljøer utgjør iflg dette en del av vår kulturarv og identitet. Tilgagn til spor fra tidligere generasjoners liv og virke er nødvendig som vitenskaplig kildemateriale, og for å forstå vår egen tid. Dessuten er kulturminner grunnlag for trivsel og opplevelse.

§ 2. Kulturminner og kulturmiljøer – definisjoner:

”Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til.

Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng.

Reglene om kulturminner og kulturmiljøer gjelder så langt de passer også for botaniske, zoologiske eller geologiske forekomster som det knytter seg kulturhistoriske verdier til.

Etter denne lov er det kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes. Ved vurdering av verneverdier kan det i tillegg legges vekt på viktige naturverdier knyttet til kulturminnene”.

Begrepet kulturminner har en vid definisjon. Det omfatter ”alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg lokale hendelser, tro eller tradisjon til” jf § 2, 1. ledd.

Vern av samisk kultur er en særlig oppgave innenfor det brede kulturminnefeltet. For samisk kultur har det særlig betydning at loven positivt nevner områder knyttet til historiske hendelser, tro og tradisjon, fordi det har vært samisk ideal å etterlate seg færrest mulig spor i naturen. Samiske kultplasser kunne derfor falt utenfor om kravet til spor etter menneskelig aktivitet stod alene. Plan- og bygningsloven er svært viktig også for å sikre samiske kulturminner og kulturmiljøer direkte, og gjennom å verne det naturgrunnlaget kulturen er bygget på. Ny plan- og bygningslov av 2008 er styrket i forhold til denne oppgaven.

Kulturmiljøer er definert som en ”områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng”, jf § 2, 2. ledd. Dette omfatter både områder i byer og tettsteder, og områder som faller inn under begrepet kulturlandskap. Kulturminneloven overlapper derfor naturmangfoldloven, som kan hjemle at egenartende kulturlandskap legges ut som landskapsvernområde. ”Som landskapsvernområde kan vernes natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetsskapende. Til landskapet regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart”, jf Nmfl § 36, 1. ledd..

Kulturminner kan være fredet på to ulike måter – enten direkte i lovens bestemmelser, omtalt som automatisk fredning (legalfredning), eller etter enkeltvedtak, omtalt som vedtaksfredning.

5.4.2 Automatisk fredete kulturminner.

Kml § 3 sier at det er ”forbud mot inngrep i automatisk fredete kulturminner”. § 4 inneholder en lang liste, fra bokstav a til j, over kulturminner som er fredet direkte med hjemmel i § 3 i loven.

Følgende kulturminner fra oldtid og middelalder (inntil år 1537) er fredet:

- a. Boplasser, huler, hellere med spor etter folk som har holdt til eller arbeidet der, hus- eller kirketufter, kirker, hus og byggverk av alle slag, og rester eller deler av dem, gårdshauger, gårds- og tunanlegg og andre bebyggelseskonsentrasjoner som stapelplasser og markeds plasser, byanlegg og liknende eller rester av dem.
- b. Arbeids- og verksteds plasser av alle slag som steinbrudd og annen bergverksdrift, jernvinne plasser, trekull- og tjæremiler og andre spor etter håndverk og industri.
- c. Spor etter åkerbruk av alle slag, som rydningsrøyser, veiter og pløyespor, gjerder og innhegninger og jakt-, fiske- og fangstinnretninger.
- d. Vegfar av alle slag med eller uten brolegging av stein, tre eller annet materiale, demninger, broer, vadested, havneanlegg og åreskifter, båtstøer og båtopptrekk, fergeleier og båtdrag eller rester av slike, seilsperringer, vegmerker og seilmerker.
- e. Forsvarsverk av alle slag som bygdeborger, skanser, voller, vollgraver, festningsanlegg og rester av dem og dessuten varder, veter o.l.
- f. Tingsteder, kultplasser, varp, brønner, kilder og andre steder som arkeologiske funn, tradisjon, tro, sagn eller skikk knytter seg til.
- g. Steiner og fast fjell med innskrifter eller bilder som runeinnskrifter, helleristninger og hellemalinger, skålgroper, sliperenner og annen bergskurd.
- h. Bautasteiner, kors og andre slike minnesmerker.
- i. Steinsetninger, steinlegninger o.l.
- j. Gravminner av ethvert slag, enkeltvis eller samlede felt, som gravhauger, gravrøyser, gravkammer, brannflakgraver, urnegraver, kistegraver, kirkegårder og deres innhengninger og gravmæler av alle slag.

Automatisk fredet er de til enhver tid erklærte stående byggverk med opprinnelse fra perioden 1537-1649, dersom ikke annet er bestemt av vedkommende myndighet. § 15 tredje og fjerde ledd får tilsvarende anvendelse for automatisk fredete byggverk fra perioden 1537-1649.

Dispensasjon fra fredningen kan skje etter § 15 a. For å være fredet, må kulturminnene oppfylle bestemte krav til alder. For samiske kulturminner gjelder fredningen direkte i loven for alt som er eldre enn 100 år, jf § 4, 2 ledd, mens det for andre kulturminner er satt krav om at de må være fra oldtid eller middelalder, nærmere bestemt fra før 1537, jf innledningen i 1. ledd. Også en sikringssone rundt objektet er fredet, jf § 6. Når ikke annet er bestemt, utgjør sikringssonen et 5 meter bredt belte rundt objektet, regnet fra kulturminnets synlige ytterkant. Løsøre som inngår i kulturminnet omfattes av fredningen. Spørsmål knyttet til funn av løsøre er imidlertid regulert i lovens kap III.

Automatisk fredning innebærer at loven blir svært tydelig i forhold til evt inngrep i et kulturminne. Det innebærer at det ikke trengs noe vedtak fra noen instans om at kulturminnet er fredet. Dersom du eier et hus fra 1630, så er huset pr definisjon fredet. Det er opplagt mange kulturminner fra før 1537 som pr i dag ikke kjenner til. De kan ligge nedgrodd og gjemt på mange måter, men de er like fullt fredet etter kml §§ 3 og 4. Dersom noen kommer over et hittil ukjent kulturminne for eks i forbindelse med graving eller vegbygging, plikter de

å stanse arbeidet, jf § 8, 2. ledd. Det er forbud mot tiltak som kan skade, ødelegge, grave ut. Flytte, forandre, tildekke, skjule eller på annen måte utilbørlig skjemme automatisk fredet kulturminne, eller framskaffe fare for at dette kan skje. Det kan være viktig å legge merke til at det ikke nødvendigvis behøver å være påvist skade på kulturminnet for at tiltaket skal anses som ulovlig. Det er nok at det er fare for at det kan skje.

Mark over fredet kulturminne som har vært benyttet til beite eller innmark, kan vedvare med mindre fylkeskommunen som fagmyndighet bestemmer noe annet. Brukeren må søke fylkeskommunen om tillatelse til pløying og annen jordbearbeiding som går dypere enn tidligere.

Fylkeskommunen skal sørge for tindlysning av byggverk som er automatisk fredet etter §§ 3 og 4.

5.4.3 Tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner.

Lovgiver har åpnet for at en forekomst av kulturminner ikke stopper tiltak som representerer viktige samfunnshensyn. Systemet er slik at en må søke, for så å innhente tillatelse til å foreta inngrep. Før en setter i gang tiltaket, og straks en oppdager et kulturminne, skal en mede fra til nærmeste politimyndighet eller ”vedkommende myndighet” som i dette tilfellet er fylkeskommunen. Riksantikvaren eller de regionale museene avgjør deretter om, og i tilfelle på hvilken måte tiltaket kan iverksettes. Bygg, anlegg m.v som er oppført eller påbegynt i strid med loven, kan kreves fjernet eller rettet opp igjen.

Ved planlegging av offentlige og større private tiltak er den ansvarlige leder eller det ansvarlige forvaltningsorgan pliktige til å undersøke om tiltaket vil kunne skade eller skjemme automatisk fredet kulturminne som nevnt i loven. Undersøkelsen kan foregå ved at planen for tiltaket sendes fylkeskommunen, som skal gi uttalelse innen 3 måneder. Dersom fylkeskommunen mener at tiltaket vil virke inn på de fredete kulturminnene, kan de kreve lenger uttalefrist, og kan kreve endringer i gjennomføringen av tiltaket. De kan også kreve at kulturminnet blir undersøkt, jf § 9. Det vil si at arkeologer undersøker særskilt. Utgifter til gransking av automatisk fredet kulturminne, eller tiltak for å verne dem, skal bæres av den som utfører tiltaket. Det er imidlertid etablert en tilskottsordning, der private kan søke om dekning av utgifter for dette. Riksantikvaren kan bestemme at utgiftene helt eller delvis skal dekkes av staten. Ved mindre private tiltak skal staten dekke utgiftene, dersom disse blir urimelig store eller tyngende for tiltakshaveren.

Kulturminnemyndigheten kan også gi tillatelse til at tiltaket iverksettes på en måte som gjør at kulturminnet går tapt.

5.4.4 Fredning ved enkeltvedtak.

Ønsker kulturminnemyndigheten å verne kulturminner som ikke er automatisk fredet, må de se om de har hjemmel for dette i kml §15. Bygninger som er yngre enn 1650 er ikke automatisk fredet (med unntak av samiske kulturminner eldre enn 100 år). § 15 gir hjemmel for å frede et bygg, eller hele kulturmiljøer samlet. Riksantikvaren kan med grunnlag i § 15 frede byggverk og anlegg av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi. Fredningen omfatter fast inventar (ska, ovner med mer), men også løst inventar kan medtas, dersom hver enkelt gjenstand spesifiseres.

”Byggverk og anlegg som kan fredes etter første ledd er bl.a. kulturminner som nevnt i § 4 første ledd bokstavene a til j uavhengig av alder, særskilte anlegg som parker, hageanlegg, alleer mv. og offentlige minnesmerker og andre steder som viktige historiske minner knytter seg til. Fredningen kan omfatte naturelementer når de bidrar til helheten i parker, hageanlegg, alleer m.”, jf § 15, 2. ledd.

Riksantikvaren kan også vedta å frede et område rundt kulturminnet, jf neste avsnitt.

Det er stilt strenge krav til bygg som skal fredes ved enkeltvedtak. I utgangspunktet må ingen rive, flytte, påbygge, endre, forandre materialer eller farger eller foreta andre endringer som går lenger enn vanlig vedlikehold. Tiltak ut over dette krever tillatelse fra riksantikvaren. Dersom riksantikvaren gir tillatelse til mindre endringer av et fredet byggverk, og det blir satt vilkår for dispensasjonen som fordyrer arbeidet, skal eier eller bruker få helt eller delvis vederlag for denne utgiftsøkningen. For eksempel kan det stilles krav om at det skal benyttes fagfolk som har spesialkompetanse innen gamle håndtverksfag, f.eks lafting. Det kan også bli stilt krav om at sprossene i vinduene skal være gjennomgående.

Dersom eier eller bruker starter et arbeid, eller skader et fredet byggverk i strid med fredningsbestemmelsene, kan han bli pålagt å føre kulturminnet tilbake til tidligere stand. Etterkommes ikke pålegget, kan riksantikvaren la arbeidet utføre på eiers eller brukers bekostning. Kravet er dessuten tvangsgrunnlag for utlegg.

5.4.5 Fredning av kulturmiljø

Som nevnt er et kulturmiljø et område der kultur inngår som en del av en større helhet eller sammenheng. Hjemmelen i § 19 gir grunnlag for fredning av område rundt et fredet kulturminne.

”Departementet kan frede et område rundt et fredet kulturminne og skipsfunn som nevnt i § 14 så langt det er nødvendig for å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet eller for å beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det.

I fredningsvedtak etter første ledd kan departementet forby eller på annen måte regulere enhver virksomhet og ferdsel i fredningsområdet som er egnet til å motvirke formålet med fredningen. Det samme gjelder fradeling eller bortfeste av grunn til virksomhet som nevnt i første punktum.

Departementet kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete område”t.

Hjemmelen i § 20 gir grunnlag for fredning av kulturmiljø.

”Et kulturmiljø kan fredes av Kongen for å bevare områdets kulturhistoriske verdi. Fredningen kan omfatte naturelementer når de bidrar til å skape områdets egenart.

I fredningsvedtak etter første ledd kan Kongen forby eller på annen måte regulere enhver virksomhet og ferdsel i fredningsområdet som er egnet til å motvirke formålet med fredningen. Det samme gjelder fradeling eller bortfeste av grunn til virksomhet som nevnt i første punktum.

Departementet kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete området”.

Prosessen med å frede et kulturmiljø er meget omfattende, og det er Kongen i statsråd som kan fatte slik enkeltvedtak. Saksbehandlingsreglene er gitt i § 22. Det er krav om at det blir tatt kontakt med berørte kommuner for å drøfte avgrensning av området, å drøfte avgrensning av området og andre spørsmål av betydning for kommunens og fylkeskommunens planarbeid. Det er regler som skal sikre lokal deltakelse i vernesaken, både hvordan det skal kunngjøres, og hvem som skal tilskrives. Riksantikvaren har anledning til midlertidig fredning inntil en sak er avgjort. Dersom myndigheten gjennomfører vernet, skal vedtaket tinglyses.

5.4.6 Forholdet til plan- og bygningsloven

En rekke tiltak iverksettes for å verne og ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. Tidligere var det mest enkeltstående monumenter og praktbygninger som ble vernet. I dag legges det større vekt på å bevare kulturmiljøer og kulturminner knyttet til vanlige menneskers liv og virke. I en fredningssak vil det bli lagt vekt på hvordan det enkelte objektet kan bevares i en meningsfylt sammenheng, og hvordan denne sammenhengen kan bevares for ettertiden. Hensynet til kulturminner skal ivaretas i plan- og utviklingsprosesser, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Vern av kulturminner og kulturmiljøer er et nødvendig ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Historisk tilknytning og kunnskap inngår som en forutsetning for forvalteransvaret. Bevaring av den fysiske kulturarven må gjøres innenfor den alminnelige samfunnsplanleggingen. Kulturminner og kulturmiljøer som ressurs er i økende grad grunnlag for utvikling av identitet, aktivitet og næringsvirksomhet i lokalsamfunnet. Derfor har plan- og bygningsloven bl.a. sentralt verktøy for et aktivt vern og forvaltning på dette feltet. Arbeidet med kulturminner og kulturmiljøer fordrer at kulturminneforvaltning har sin naturlige plass i den kommunale planleggingen, der kommunene har egne virkemidler. Planer etter plan- og bygningsloven har stor betydning for om kulturminner tas vare på, forfaller, fjernes eller ødelegges. Det er viktig at kulturminnehensynet varetas i den overordnede planleggingen. Det er en oppgave for den regionale planleggingen og må behandles i kommuneplan og reguleringsplan. Ellers vil det lett kunne oppstå uforutsette problemer når nye tiltak fremmes gjennom detaljplan. Det er også viktig at temaet tas opp tidlig i planprosessen, fordi det ofte er behov for nærmere undersøkelser og registreringer av de aktuelle arealene. Den politiske avgjørelsen om eksisterende bygninger og kulturmiljøer skal bevares eller vike plassen for noe nytt, må tas med tilstrekkelig kunnskap om de kulturhistoriske verdiene, og loven må åpne for et nyansert vern der det er formålstjenlig.

5.5 Naturmangfoldloven

Den nye naturmangfoldloven er en lov som skal gi oss muligheten til å stanse tapet av naturmangfoldet, som Norge har forpliktet seg til gjennom internasjonale avtaler. Det er snart hundre år siden Norge fikk den første "naturvernloven". Den ble brukt til å frede enkeltarter. Neste naturvernlov åpnet også for vern av nasjonalparker, noe som ga oss Norges første nasjonalpark i 1962, som er Rondane. Den nye naturmangfoldloven erstatter naturvernloven av 1970, men er adskillig mer omfattende. Innholdet i naturvernloven får plass i bare ett av ti kapitler i den nye naturmangfoldloven. Denne er trolig den mest omfattende loven for naturen noensinne, og har til hensikt å være på høyde med EUs naturverndirektiver. En forvaltning som er kunnskapsbasert er en betydelig del av dette.

Verdens naturmangfold utryddes i et tempo som kan sammenliknes med tidligere masseutryddelser, som da dinosaurene døde ut. Arter som forsvinner er tapt for alltid. Tap av naturmangfold er en skade som ikke kan repareres. Derfor har Norge et krevende og ambisiøst mål om å stanse tapet av naturmangfold innen 2010. Myndighetene i Norge regner at pr 2009 er i underkant av to tusen arter truet av utryddelse fordi leveområder stykkes opp og forsvinner. I årene som kommer vil klimaendringene utgjøre en stadig større trussel mot naturmangfoldet.

5.5.1 Naturmangfoldlovens hovedgrep

For å klare å møte disse utfordringene må vi ha nye verktøy, og flere aktive tiltak. Naturmangfoldloven legger opp til en skala av virkemidler:

- Lovens formål, forvaltningsmål, kunnskapskravet og miljøprinsipper er lovens "grunnmur", og skal gjelde all forvaltning av natur.
- Lovens mellomsjikt omfatter natur som krever spesiell oppmerksomhet. Her gjelder blant annet nye virkemidler som utvalgte naturtyper og regulering av fremmede organismer. Her skal naturmangfoldloven virke sammen med plan- og bygningsloven og alle andre lover som berører natur.
- Den mest verdifulle og mest truede del av naturen skal vernes etter naturmangfoldloven, og arter som er truet av utryddelse kan bli prioriterte arter.

Forvaltning av natur skjer i dag etter en rekke lover. Naturmangfoldlovens "grunnmur", som er lovens formål, forvaltningsmål, kunnskapskrav og miljøprinsipper, gjøres nå gjeldende ved myndighetsbeslutninger etter alle lover som berører naturen. Førre-var-prinsippet vil derfor gjelde for blant annet beslutninger om oljevirkksomhet etter petroleumsloven, og for arealplaner etter plan- og bygningsloven. I forbindelse med behandlingen av ny lov, uttaler miljøvernminister Erik Solheim at alternativet til naturmangfoldloven, ville ha vært å gjøre endringer for å ivareta hensynet til naturmangfoldet i rundt 36 sektorlover.

Kunnskapsbasert forvaltning er en bærebjelke i loven. All natur er ikke like viktig, og et høyt nivå på kunnskap om natur er helt avgjørende for at loven skal virke etter hensikten. Loven slår fast at all forvaltning av natur skal være kunnskapsbasert, og at vi ikke bare skal basere oss på vitenskaplig kunnskap, men også på den erfaringsbaserte. Loven innfører også en plikt til å vurdere tiltak når kunnskap forteller oss at natur er truet.

I hht loven er havet natur. Det er like viktig å beskytte naturmangfoldet i havet som på land. Samtidig er det nære økologiske sammenhenger mellom sjø og land. Et eksempel er sjøfuglene, som hekker på land, men henter maten sin i havet. Naturmangfoldlovens ”grunnmur” skal derfor gjelde både innenfor og utenfor 12 nautiske mil. Det omfatter lovens formål, kunnskapskrav, miljørettslige prinsipper og regler om sjøfugl og laksefisk, og om tilgang til genetisk materiale. Det betyr for eksempel at det ved fiske skal legges vekt på naturmangfoldlovens krav til kunnskap om natur. Dette representerer en vesentlig nyvinning i norsk rett.

5.5.2 Naturmangfoldlovens formål og virkeområde (kap I)

Lovens formålsbestemmelse (§ 1) lyder:

”Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.”

Første delen av paragrafen sier noe om selve formålet, nemlig det å ta vare på naturens mangfold. De to siste setningsdelene gir uttrykk for noen viktige verdier som vi knytter til naturmangfoldet.

Bestemmelsen har betydning på flere måter:

- Tolkning av bestemmelsene i naturmangfoldloven
- Veiledning for skjønnsutøving
- Veiledning om hvilke tyngende vilkår som kan settes ved enkeltvedtak etter loven eller forskrift gitt med hjemmel i loven
- Tilleggshensyn ved tolkning og skjønnsutøving etter andre lover
- Prioritering av tilskuddsmidler
- Veiledning for valg mellom virkemidler
- Begrunnelse for om man skal treffe et vedtak eller igangsette et tiltak eller ikke
- Kan ha betydning for Riksrevisjonens arbeid med forvaltingsrevisjon

Formålsbestemmelsen sier noe om hva naturmangfoldloven skal bidra med. Virkemidlene for å nå målet er både bærekraftig bruk og vern. De fleste tiltak som kan påvirke naturmangfoldet vil imidlertid fortsatt bli regulert etter andre lover. Andre lover, for eksempel plan- og bygningsloven, skogbrukslova og reindriftsloven, vil ofte ha egne formålsbestemmelser eller egne retningslinjer for skjønnsutøving. Betydningen av naturmangfoldloven § 1 vil da være at ivaretagelse av naturmangfoldet blir et tilleggshensyn i skjønnsutøvelsen, sammen med de formål som den aktuelle lov setter opp. Hvis det er kryssende hensyn og verdier, vil dette ha betydning for hvor langt man i den aktuelle saken vil gå for å ivareta de verdiene som ligger i naturmangfoldloven § 1. Det er også viktig å vurdere resultatet av den samlede myndighetsutøvingen, ikke bare av avgjørelsen i den enkelte sak. Bestemmelsen er nærmere omtalt i lovproposisjonens kapittel 6 og 21.

Naturmangfoldlovens virkeområde går fram av § 2. Lovens bestemmelser gjelder på land, i ferskvann og i sjø ut til 12 nautiske mil. Eneste unntak er at det ikke kan opprettes økologiske funksjonsområder for prioriterte arter i sjø. Naturmangfoldloven anvendes enten alene eller sammen med aktuelle sektorlover. I økonomisk sone og på kontinentalsokkelen gjelder bestemmelsene om formål, forvaltningsmål for naturtyper og arter, kunnskapsgrunnlaget,

føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning og økosystemtilnærming, og bestemmelser om tilgang til genetisk materiale. Disse bestemmelsene må anvendes sammen med det sektorlovverket som gjelder i havet. Bestemmelsen er nærmere omtalt i lovproposisjonens kapittel 7 og 21.

5.5.3 Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk (kap II)

Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk (kapittel II)

Bestemmelsene skal samordne forvaltningen etter flere lover ved å gi felles mål og prinsipper.

Kapitlet omfatter følgende bestemmelser:

- forvaltningsmål for naturtyper og økosystemer
- forvaltningsmål for arter,
- krav om kunnskapsgrunnlaget for beslutninger som angår naturmangfoldet,
- føre-var-prinsippet
- prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning
- prinsippet om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver
- prinsippet om å bruke miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder
- en bestemmelse om fastsetting av kvalitetsnormer for naturmangfold en bestemmelse om vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske

Forvaltningsmål

Forvaltningsmålet for naturtyper er at mangfoldet av naturtyper ivaretas innenfor deres naturlige utbredelsesområde og med det artsmangfoldet og de økologiske prosessene som kjennetegner den enkelte naturtype. Forvaltningsmålet for arter er at artene og deres genetiske mangfold ivaretas på lang sikt og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder. Så langt det er nødvendig for å nå dette målet ivaretas også artenes økologiske funksjonsområder og de øvrige økologiske betingelsene som de er avhengige av.

Forvaltningsmålene for naturtyper og økosystemer og arter har betydning på samme måte som § 1, se foran. Forvaltningen av naturen skal innrettes slik at disse målene kan nås. Det skal imidlertid kunne legges vekt på andre samfunnsinteresser ved beslutninger som har betydning for målene, jf. § 14. Hensynet til slike interesser skal ikke medføre at målene fravikes, men at målene nås på en annen måte eller i et annet tempo enn man ville ha gjort hvis naturmangfoldet hadde vært det eneste hensynet å ta.

Prinsipper

Loven inneholder noen sentrale prinsipper i §§ 8 til 12. Disse prinsippene skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, ved tildeling av offentlige tilskudd og når det offentlige forvalter egen fast eiendom (§ 7). Dette omfatter beslutninger etter både naturmangfoldloven og andre lover som berører natur. De vurderinger som den offentlige myndigheten gjør med hensyn til disse prinsippene skal fremgå av beslutningen.

Kravet til kunnskapsgrunnlaget (vitenskapelig og erfaringsbasert) vil gjelde både for beslutninger om inngrep i naturmangfoldet, og for beslutninger om vern og annen hensyntagen til natur. Bestemmelsen stiller krav til myndighetenes kunnskapsgrunnlag. Den gjelder ved beslutninger som offentlige instanser foretar i kraft av å være myndighet, og ved forvaltning av fast eiendom. Kravet gjelder også der private aktører utøver myndighet på vegne av det offentlige. Offentlig myndighetsutøving er først og fremst vedtak av forskrifter eller enkeltvedtak.

Myndighetene skal i utgangspunktet bygge på vitenskapelig kunnskap når det treffes beslutninger som kan påvirke naturmangfoldet. Dette gjelder primært kunnskap som allerede er tilgjengelig. Det kan også omfatte kunnskap som eventuelt må fremskaffes. Med «fremskaffes» menes både innhenting av eksisterende kunnskap som er vanskelig tilgjengelig eller ikke kjent for forvaltningsmyndigheten, og ny kunnskap. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og omfang. Et absolutt krav om et vitenskapelig kunnskapsgrunnlag for enhver beslutning som berører naturmangfoldet ville favne altfor vidt. Selv om det ikke foreligger vitenskapelig kunnskap kan erfaringsbasert kunnskap danne grunnlag for de beslutninger som fattes. Slik kunnskap kan besittes av de ulike aktører som berøres av vedtaket og i forvaltningen selv.

Kvalitetsnorm for naturmangfold

Kongen gis hjemmel til å kunne fastsette retningsgivende kvalitetsnormer for naturmangfoldet. Normen kan knyttes til forekomsten av bestemte naturtyper eller arter, eller andre forhold av betydning for naturens mangfold. Det er tatt inn en avgrensing i forhold til forurensingsloven og vannressursloven. Det er ennå ikke fastsatt slike normer. Inntil det er gjort, har bestemmelsen ingen praktisk betydning.

Avveining mot andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser

Tiltak etter naturmangfoldloven og andre lover skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser. Det er altså ikke en avveining av forskjellig mål opp mot hverandre, men en vurdering av hvordan tiltak etter naturmangfoldloven vil påvirke andre viktige samfunnsinteresser. Dette er avveininger som i praksis også skjer i dag etter for eksempel naturvernloven.

Det er også innført en egen vektleggingsbestemmelse knyttet til naturgrunnlaget for samisk kultur. Bestemmelsen gir ikke mulighet til å gå utenfor rammene av hva det er mulig å vedta etter de enkelte bestemmelsene i naturmangfoldloven. Men den pålegger myndighetene til å trekke inn hensynet til å ta vare på naturgrunnlaget for samisk kultur i sin skjønnsutøving. Regelen gjelder ved vedtak som berører samiske interesser direkte. Det må altså være en klar sammenheng mellom det vedtaket man har tenkt å treffe, og de samiske interesser som blir berørt.

De alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk er nærmere omtalt i lovproposisjonens kapittel 8 og 21.

5.5.4 Artsforvaltning - Leveområder for prioriterte arter (kap III)

Skal vi ta vare på naturmangfoldet må vi klare å se artene og artenes leveområder i sammenheng. Det har til nå vært slik at selv om en orkidé er fredet og dermed forbudt å plukke, har ikke leveområdene til orkideen hatt noen beskyttelse.

Muligheten til å etablere såkalte økologiske funksjonsområder for arter er et annet nytt grep i naturmangfoldloven. Dette er viktige levesteder for arter, som hekkeplasser, spillplasser, hiområder, gyteplasser, eller viktige oppholds- eller hvileplasser. Blir for eksempel fjellreven en prioritert art etter loven, kan for eksempel hiområdene til fjellreven få spesiell beskyttelse. Det skal utarbeides handlingsplaner for prioriterte arter, og opprettes en egen tilskuddordning for å ta vare på de prioriterte artene.

5.5.5 Utvalgte naturtyper (kap VI)

Skal vi ta vare på naturmangfoldet må vi sikre at våre mest verdifulle naturtyper overlever. En naturtype er for eksempel deltaområder, slåttemyr, kystlynghei, gårdsdammer eller steinrøyser. Mange slike naturtyper er truet og befinner seg utenfor vernede områder. For denne naturen mangler vi felles mål og retningslinjer for hvordan kommuner og andre kan ta tilstrekkelig hensyn. Et svar på dette er et av naturmangfoldlovens nye virkemiddel; utvalgte naturtyper.

Mange naturtyper er truet av at tradisjonell bruk ikke lenger finner sted. Det gjelder blant annet vårt eldste kulturlandskap, kystlyngheiene, som er avhengig av brenning og beiting. På grunn av sterkt redusert bruk kombinert med forurensning og nedbygging, er trolig mer enn åtti prosent av lyngheiene forsvunnet de siste hundre år. Kystlynghei er en meget aktuell kandidat til å bli en av våre første utvalgte naturtyper.

Dersom kunnskap tilsier at en naturtype er truet, skal myndighetene vurdere om naturtypen skal utvelges. Det er Kongen i statsråd som fatter beslutning om selve utvelgelsen. Når en naturtype er utvalgt og kartfestet, skal det tas særlige hensyn til naturtypen ved bruk og utbygging, og ikke minst i den kommunale arealplanleggingen. Det skal også utarbeides handlingsplaner for naturtypen, og det skal opprettes en egen tilskuddordning for de naturtypene som krever aktive tiltak for ikke å gå tapt.

5.5.6 Fremmede organismer (kapittel IV)

Fremmede organismer er av de største truslene mot naturmangfoldet. I Norge har iberiasneglen, harlekinmarihøne, Gyrodactylus salaris og krepsepest gitt oss klare eksempler på dette. Det har derfor stor betydning at Norge nå for første gang får et regelverk med felles prinsipper og normer for innførsel og utsetting av fremmede organismer.

5.5.7 Områdevern (kapittel V)

Bestemmelser om områdevern erstatter i sin helhet gjeldende naturvernlov. Områdevernet foreslås i hovedsak videreført som i dag, men med flere moderniseringer for å styrke vernearbeidet og for å sikre bedre forutsigbarhet og klarhet for de som blir berørt av slike vedtak. Vedtak om områdevern etter naturvernloven av 1970 og tidligere naturvernlover vil fortsatt Det er lagt vekt på større forutsigbarhet gjennom klarere krav til begrunnelser for og virkninger av vern. Det innføres dessuten en plikt til å utarbeide forvaltningsplaner i store verneområder. Samtidig styrkes mulighetene for å sikre verneverdier i forkant av vernevedtaket, og det innføres en egen kategori for marine verneområder. Det er nye erstatningsregler for grunneiere og rettighetshavere. Myndighetenes intensjon har vært å gjøre dette som ledd i arbeidet med å øke forståelsen for vern, og et ønske om å etablere vesentlig bedre erstatningsordninger enn tidligere.

Vedtak

Vedtak om områdevern skal fattes av Kongen i statsråd.

Begrunnelser for vern

Det innføres for første gang en generell bestemmelse om mål for områdevern. Det er en forutsetning at vernet må bidra til minst ett av målene. Målene er først og fremst knyttet til naturens behov for beskyttelse. Dette gjelder også natur som er preget av menneskers bruk gjennom tidene. Områdevern foreslås ikke som virkemiddel for å sikre visse former for bruk fremfor andre. I den utstrekning bruk av naturen er trukket inn i målformuleringene for

områdevern, er det for å understreke hvilke former for bruk som virker positivt for verneverdiene.

Redusert antall vernkategorier fra 8 til 5

Vernekategoriene nasjonalpark, landskapsvernområde og naturreservat videreføres, mens kategorien biotopfredning i viltloven og i lakse- og innlandsfiskeloven tas ut av disse lovene og samles i naturmangfoldloven som biotopvernområde. Kategoriene naturminne og vassdragsvernområde oppheves. Selv om naturminnekategorien tas ut av loven vil eksisterende naturminnefredninger opprettholdes. I tillegg etableres det en egen vernekategori for rene marine verneområder.

Nærmere om vernekategoriene

Nasjonalparker: Skal fortsatt være større naturområder uten større naturinngrep. Kravet om statsgrunn som vilkår for opprettelsen av nasjonalparker oppheves. Det vil si at eierforhold ikke legger juridiske begrensninger på muligheten for å verne områder som nasjonalparker.

Landskapsvernområder: Rendyrkes mer enn i dag, slik at landskapet som helhet står sentralt, ikke de enkelte artene. Landskapsvern kan omfatte både natur- og kulturlandskap.

Reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven vil ikke lenger ha virkning i landskapsvernområder dersom denne er i strid med vernet. Pågående virksomhet som ikke motvirker verneformålet vil kunne fortsette som før.

Naturreservat: Utvides til også å omfatte områder som ikke er uberørt, men som er viktige for naturens mangfold. Dette kan være områder med tekniske inngrep, men som likevel har beholdt vesentlige økologiske funksjoner. Det kan også være områder der kulturbetinget biologisk mangfold representerer viktige verneverdier, og der områder bør beskyttes strengt mot tekniske inngrep, samtidig som man går inn med aktiv skjøtsel eller gjenopprettingstiltak. Spesielle geologiske forekomster skal kunne vernes som naturreservat. I noen tilfeller vil vernekategorien naturreservat derfor erstatte den nåværende kategorien naturminne. I naturreservater kan all virksomhet båndlegges hvis det er nødvendig for å oppnå verneformålet.

Biotopvernområder: Biotopvern kan brukes for å etablere et område som har eller kan få særskilt betydning som økologisk funksjonsområde for nærmere bestemte arter.

Naturvernlovens krav om at arten må være fredet, videreføres ikke.

Rene marine verneområder: Det opprettes en egen kategori for rene marine områder (dvs. områder som ikke henger sammen med land). Bestemmelsen er tilpasset forholdene i sjø. I tillegg til å bevare marine verneverdier kan marine verneområder etableres for å sikre verdier i havet som er økologiske betingelser for landlevende arter.

Forvaltningsplaner

For store vernområder (nasjonalparker og landskapsvernområder) skal utkast til forvaltningsplaner foreligge senest samtidig med vernevedtaket.

Midlertidig vern

Gjeldende regel om midlertidig vern foreslås videreført, men slik at vernet blir begrenset til fire år med mulighet for to års forlengelse. Videre vil Kongen ha hjemmel til å vedta midlertidig vern av nærmere bestemte naturtyper.

Tiltak i verneplanprosessen

Det innføres en generell hjemmel for kommuner og sektormyndigheter til å avslå søknader om tiltak i et område som inngår i et kunngjort verneforslag. Tillatelse kan bare gis dersom

tiltaket er uten nevneverdig betydning for forslaget. Men dersom vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig kan Kongen likevel gi tillatelse til tiltaket. For tiltak innenfor et foreslått verneområde som ikke trenger tillatelse gis det hjemmel til å innføre en meldeplikt.

Saksbehandling

Saksbehandlingsbestemmelsene forslås videreført, men slik at samarbeid med grunneiere, rettighetshavere, berørte næringsinteresser, lokalbefolkning og utøvere av samisk kultur og samisk næring fremheves sterkere enn i dagens lov. Videre skal arbeidet med verneplaner etter naturmangfoldloven samordnes bedre med planleggingen etter plan- og bygningsloven, særlig knyttet til oppstartsfasen av verneplanarbeidet. Samlet skal naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven gi et bedre grunnlag for å vurdere hvordan bruk og vern av et naturområde kan sikres på en bærekraftig måte. Videre synliggjøres forholdet til frivillig vern. Der vernet berører samiske interesser skal det være et nært samarbeid med Sametinget.

Dispensasjon

Det kan gis dispensasjon fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Ved at bestemmelsen bruker ordet «nevneverdig» vises at det skal være en ganske snever adgang til dispensasjon, og bare i de tilfeller tiltaket vil ha begrenset virkning for verneverdiene. Siktemålet med denne presiseringen er å sikre at vernevedtaket ikke uthules gjennom omfattende dispensasjoner. Uavhengig av det som følger av avsnittet ovenfor kan det gis dispensasjon dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig. Det følger av overgangsbestemmelsen i § 77 at dispensasjonsbestemmelsen også gjelder for de vernevedtak som er fattet etter naturvernloven av 1970 og tidligere naturvernlover. Utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde Kan virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov enn naturmangfoldloven innvirke på verneverdiene i et verneområde, skal kommuner og sektormyndigheter tillegge hensynet til disse verneverdiene vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis. Bestemmelsen gjelder kun for tiltak som skjer utenfor verneområdet, men som kan ha negativ effekt på verneverdiene innenfor området, f.eks. gjennom forurensing, endring i vannstand, drenering eller ved retningsendring av vassdrag.

Områdevernbestemmelsene er nærmere omtalt i lovproposisjonens kapittel 11 og 21.

5.5.8 Nye erstatningsregler (§§ 50 og 51)

Det innføres nye erstatningsregler for alle kategorier verneområder (nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, biotopvernområder og rene marine verneområder). Forslaget innebærer samlet sett at grunneiere og rettighetshavere får en vesentlig bedre erstatningsordning enn i dag.

Like erstatningsregler

Erstatningsreglene for alle kategorier vern er like. Det vil være virkningen av et vernevedtak for den enkelte grunneier eller rettighetshaver som er avgjørende for erstatningsspørsmålet, ikke den vernekategori som benyttes. Det har samtidig vært lagt vekt på å utarbeide klare regler som øker forutsigbarheten og gjør det enklere å gjennomføre erstatningssakene. Det er grunn til å anta at dette også kan redusere noen av konfliktene knyttet til verneplanarbeid.

Igangværende bruk

Lovforslaget innebærer at det skal gis erstatning når et vernevedtak medfører vanskeliggjøring av en igangværende bruk. Hva som skal betraktes som "vanskeliggjøring" og "igangværende bruk" må avgjøres helt konkret.

For skogbruksvirksomhet er kravet til erstatning oppfylt hvis det er sannsynlig at grunneier ville ha drevet skogbruk med økonomisk overskudd på det vernede areal dersom vernet ikke hadde kommet. I disse tilfellene vil skogeiere derfor få erstatning for det økonomiske tapet som følger av vernet tilsvarende det som gjelder for naturreservat i dag.

Tilbakevirkende kraft

De nye reglene om erstatning vil også få tilbakevirkende kraft for mange nasjonalparker og landskapsvernområder som tidligere er opprettet etter naturvernloven. Dette gjelder områder hvor den ordinære fristen for å kreve erstatning ikke er gått ut pr. 1. januar 2002.

Regjeringsadvokaten/Direktoratet for naturforvaltning er ansvarlig for gjennomføring av disse erstatningssakene. Fylkesmennene vil på vanlig måte bistå regjeringsadvokaten og direktoratet. Erstatningene fastsettes dels ved minnelige forhandlinger og dels ved skjønn.

Fastsettelse av erstatning

Alle krav om erstatning skal sendes til fylkesmannen. Staten vil deretter gi tilbud om erstatning til de grunneiere og rettighetshavere som har fremsatt et krav. Blir man ikke enige om erstatningens størrelse kan grunneiere og rettighetshavere kreve at saken avgjøres ved rettslig skjønn.

Saksomkostninger

For saksomkostninger i første instans (underskjønn) er det ikke foreslått endringer i gjeldende rett. Her vil grunneiere normalt få dekket nødvendige saksomkostninger. For overskjønn begjært av en grunneier vil denne få dekket sine omkostninger hvis han oppnår et bedre resultat enn ved underskjønnet. Der overskjønn begjæres av staten vil grunneier normalt få dekket sine saksomkostninger.

Forenklet saksbehandling

Det er en målsetting at flest mulig erstatningssaker løses raskt og gjennom enighet mellom grunneier og staten. I oversiktlige saker med mindre erstatningsbeløp vil derfor staten på et tidlig tidspunkt kunne fremsette relativt "romslige" tilbud til grunneiere - uten at det er foretatt en eksakt tapsberegning. Det er grunn til å forvente at en slik forhandlingsfullmakt vil bidra til å få raske avklaringer på erstatningsoppgjør for grunneierne, samtidig som det vil redusere omkostningene for staten.

Erstatningsbestemmelsen er omtalt nærmere i lovproposisjonens kapittel 12 og 21.
Utvalgte naturtyper (Kapittel VI)

6 Økonomi som virkemiddel i miljøpolitikken

6.1 Økonomi er et viktig verktøy for å nå miljømål

Svært mange oppgaver innenfor miljø krever forståelse for økonomi og etikk, og en evne til kritisk tenkning rundt dette. Økonomi er en vitenskap som prøver å forklare produksjon, distribusjon og konsum av varer og tjenester. I et historisk perspektiv, har økonomi vært opptatt av begrepene input og output. Input omfatter råmaterialer, arbeid og energi. Output omfatter varer og tjenester. Et av de ledende hovedprinsippene i markedsøkonomien er markedsmekanismens grunnlov som er markedskryssset, som beskriver oppførsel som innebærer tilpasning mellom pris på varen eller tjenesten og etterspørselen. Prisen på varer og tjenester fastsettes i en interaksjon mellom tilbud og etterspørsel. Markedsøkonomi har hatt suksess på mange områder, men har grunnleggende svakheter når en ser virkningen av dette i et miljøperspektiv. I økologisk perspektiv er det et ankepunkt at markedsøkonomi har relativt kort tidshorisont for planlegging. Det kortsiktige ved markedsøkonomi er tydelig. Prisingen som framstår reflekterer bare forsyningen av ressurser i øyeblikket i forhold til etterspørselen etter dem. Framtidige ressurser er av fundamental betydning for menneskets framtid, men blir ikke vektlagt som et moment i prisingen. Olje, skog- og fiskeressurser har blitt overutnyttet eller er i ferd med å bli det i stor skala fordi de en gang ble oppfattet som ubegrenset, og vernet av ressursene har blitt undervurdert. Kritikken har også gått på at tre viktige faktorer for langsiktig virkning har blitt undervurdert i analysene ved rådende økonomisk tenkning. Dette er miljøødeleggelser (som for eks tapet av biologisk mangfold), sosiale virkninger og det er forurensning/avfall. Dette medfører at når bedriftene har kalkulert kostnadene ved framstillingen har de ikke klart å ta inn de miljømessige og sosiale kostnadene. Dette er ”eksterne kostnader” i økonomisk forstand for en virksomhet. Uten miljøeffektive systemer som sørger for at virksomhetene må dekke de ”eksterne kostnadene”, vil tradisjonell markedsøkonomi bidra til miljøkrise¹⁹.

En annen begrensning ved kapitalisme er ensidig vektlegging av brutto nasjonalprodukt, BNP som mål på suksess for et land. BNP er summen av total produksjon av varer og tjenester produsert av en økonomi. Problemet med BNP som måling er at det ikke skiller mellom ”god” og ”dårlig” økonomiske aktiviteter. Økt BNP kan gå på bekostning av både deler av samfunnet og miljøet. BNP avlegger heller ikke regnskap for kapital i form av natur, framtidige naturressurser og framgang innen miljø. Nasjoner trekker veksler på kapitalen for å tilfredsstille behovet for varer og tjenester. Mange nasjoner gjør dette på bekostning av egen naturkapital, på bekostning av framtidige vekstmuligheter.

For å kunne leve et liv basert på bærekraftig utvikling, trenger vi et system for produksjon og forbruk som tar hensyn til natur og miljø, og vi trenger en økonomi basert på bærekraftig utvikling. Generelt er bærekraftig økonomi innrettet slik at det ikke ødelegger for framtidige generasjoner. Den bruker ressurser effektivt, resirkulerer materialer og minimaliserer eller fjerner avfall. Det avhenger også av bærekraftig forvaltning av naturressurser og gjeninnføring av fornybare ressurser. De fleste som er talsmenn for bærekraftig utvikling tror at dette beror på ren, fornybar energiforsyning. Det avhenger av menneskets evne til å styre egen befolkningsutvikling og bedre balanse mellom behovet for varer og tjenester og bosetninger i forhold til behovet for ren luft vann, mat og estetisk opplevelse.

Menneskeheten har altså noen grunnleggende miljøutfordringer. Befolkningsutviklingen, klima, oversvømmelser og andre trusler er en stor utfordring. Samfunnet trenger virkemidler (styringsmidler) for å ta tak på utfordringene, og løse dem. En del av løsningen er å utvikle økonomi som bidrar til å styre menneskelige handlinger, slik at miljøeffektene blir i samsvar med de kvalitative miljømålene.

6.2 Sosiale, økonomiske og rettslige normer i forhold til tiltak

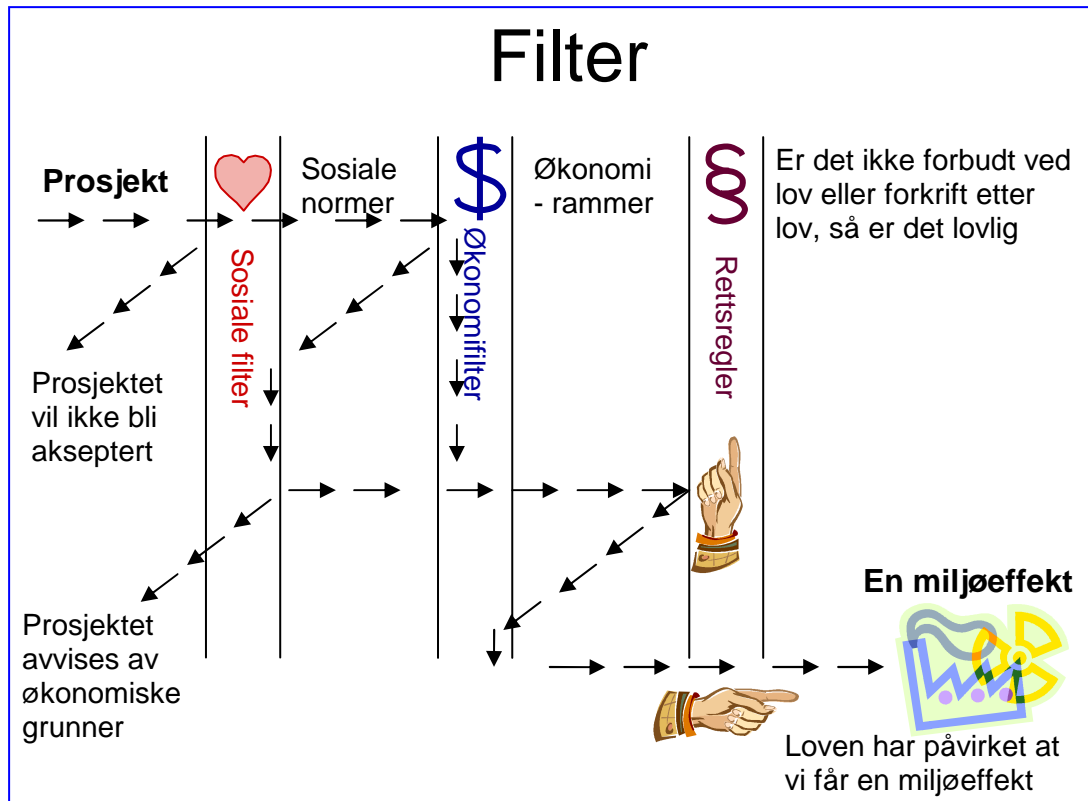
Det er innlysende at styring ikke kan oppnås bare ved hjelp av regler og lover. Lovene må forholde seg til det sosiale liv og næringsliv. Samtidig brukes lover som instrument for å sikre at økonomiske virkemidler kan tas i bruk for å sikre felles verdier og mål. I praksis er ofte den største utfordringen hvor en skal lete for å finne disse reglene, og hvordan en skal tenke.

Når det gjelder hvordan en skal tenke er det ofte en forutsetning at en lærer de miljørettslige prinsippene, og en bør kunne forstå samspillet mellom rettsfag, samfunnsfag og naturfag. For å finne fram reglene trenger en å forstå lovstrukturen. For en virksomhet blir det svært viktig å kunne finne fram til lovenes formål og virkeområde, og det er også viktig å få oversikt over bestemmelsene om erstatning, lovbrudd og straff. Alt dette vil ha stor betydning for virksomhetens posisjonering i markedet, og det som oftest er private bedrifters hovedmotiv, som er å tjene penger.

Regler som ligner på lov og rett har det vært i alle tider. For eksempel i Romerriket var det krav til avstand mellom bolighus og do. Begrunnelsen var trolig at de på denne måten kunne avverge lukt, og for bedre hygiene (fekalier). Etter 1960 har vi fått et helt annet omfang på miljølovgivningen enn tidligere. Først kom bevisstheten om å holde seg innenfor visse grenser for bruken av naturressurser og det å begrense graden av miljøpåvirkning ved utvikling av samfunnet. Etter hvert har det globale perspektivet fått større plass.

La oss se skjematisk på klarleggingen av prosjekter, som har det til felles at gjennomføring vil medføre en miljøeffekt. Hvert prosjekt må gjennom noen barrierer for å kunne gjennomføres. La oss se på disse barrierene som filter, noe slipper gjennom, noe blir avvist eller filtrert ut. Noen ganger kan denne filtreringseffekten komme som resultat av dialog og politiske prosesser (sosiale filter). Andre ganger kan det skyldes forhold i markedet (økonomiske filter). I siste instans blir det et spørsmål om lovlighet (rettslig filter).

Det sosiale filteret kan forstås med utgangspunkt i aktørenes sosiale normer. Det vil alltid skje en vurdering av hva som er akseptabel atferd eller ikke. Den valgte atferden henger nøye sammen med rådende holdninger i samfunnet. Et prosjekt kan stoppe opp av seg selv. En tiltakshaver kan stoppe det direkte. Ofte er det andre aktører, som må samtykke med tiltakshaveren (myndigheter, eiere, finans, bransjeregler), som gjør at tiltaket ikke iverksettes.



Figur 4 Illustrasjon av hvordan et prosjekt må passere ulike filtre før det kan realiseres. Når det blir realisert vil det medføre en miljøeffekt, som er gjort lovlig gjennom prosessen

Det kan altså være aktører i partnerskapet som rett og slett ikke har hjerte til å påføre miljøet den negative miljøeffekten tiltaket vil medføre. Dette kan også være begrunnet med for stor risiko for tap av markedsrett på det tidspunktet virksomheten blir gjort ansvarlig for å påføre en negativ miljøeffekt. Dette kan altså føre til at prosjektet ikke blir iverksatt, altså stoppes av det sosiale filteret som illustrert i figuren ovenfor. Dette kan ha sin bakgrunn i at potensielle kjøpere, interesseorganisasjoner, koalisjoner eller media retter et søkelys mot virksomheten og miljøeffektene.

Det neste filteret er det økonomiske. Hvis tiltaket i seg sjøl, eller som en følge av tiltakskrav (avbøtende tiltak) for å unngå negative miljøeffekter er blitt for dyrt, blir det ikke økonomisk lønnsomt, og det blir ikke iverksatt. Da uteblir også miljøeffekten. Ofte kan prosjektet utvikles og bearbeides innenfor gjeldende sosiale rammer, ved å forbedre teknologien eller å velge løsninger som gir mindre miljøeffekt. Dette kan også være økonomiske virkemidler som innebærer at myndighetene gir kompensasjon for utgiftene med avbøtende tiltak, tiltak som blir krevd enten for å tilfredsstille sosiale normer, eller krav som stilles med grunnlag i rettsregler.

Det tredje og siste filteret er det rettslige. Her stilles først og fremst spørsmålet om tiltaket er lovlig. Deretter kommer spørsmålet om hva som kreves av tilpasning og avbøtende tiltak for at det skal være lovlig. Hovedprinsippet i retten er at det som ikke er forbudt ved lov eller forskrift er lovlig hvis det har passert de to første filtrene. Når en så med rette har tolket loven slik at det ikke er noe forbud, eller det er gitt tillatelse med hjemmel i loven, har loven

påvirket at tiltaket blir iverksatt. Tiltaket gir en miljøeffekt. Loven har vært med og gjort miljøeffekten lovlig (for eks forurensning som følge av bilkjøring).

Hvis forvaltningen vedtar at et tiltak er ulovlig, kan det ikke iverksettes. Hvis det mot formodning likevel blir iverksatt, er dette knyttet til lovbrudd og straff. Det samme gjelder å unnlate å etterfølge noen av de vilkårene som ble gitt i en tillatelse. I verste fall rammes dette som brudd på generalklausulen om miljøkriminalitet i straffeloven § 152 b. Du kan lese mer om dette i kapittel 9.

6.2.1 Sosiale, økonomiske og rettslige normer i et historisk perspektiv

Lover har blitt brukt som virkemiddel så lenge vi har hatt noen form for offentlig planlegging. I alle tider har økonomisk vekst vært et rasjonelt argument for å drive slik planlegging. Etter hvert som industrialismen utviklet seg, ble offentlig planlegging et rasjonelt argument for å oppnå sosial rettferdighet. I dag er dette viktig del av det reformteoretiske grunnlaget for endringer av offentlig sektor. I de senere tiår har det å oppnå økologisk bæredyktighet har i tillegg blitt et rasjonelt argument for å drive og videreutvikle planlegging som verktøy.

I forhold til de store miljøutfordringene er det i dag enighet om målene, at de statlige virkemidlene i miljøpolitikken skal fremme en ”bærekraftig utvikling”, ref St.meld. Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand²⁰, som igjen er forankret i FN - Rio erklæringen 1993. Det er sjelden noen sier seg uenige om dette målet. Det jobbes for tiden med å finne indikatorer, for å måle om utviklingen går i retning av mer bærekraft. I den nevnte stortingsmeldingen står bl.a følgende under kapittel 1.2, Dagens tilstand: ” *Selv om naturen har evne til å reparere skader og absorbere påvirkninger, er ikke denne evnen ubegrenset. Alt liv på jorden er sårbart for miljøbelastninger i form av forurensninger i luft, jord og vann. På flere områder går utviklingen i feil retning, både globalt og her hjemme. Ny og forbedret kunnskap viser at miljøkonsekvensene av en del forurensninger er alvorligere enn vi hittil har gått ut fra. Klimautfordringene er mer akutte enn vi har trodd, og vi begynner sannsynligvis å se effekter av klimaendringene. Miljøgifter finnes på stadig nye steder og i flere arter, og trusselen fra miljøgifter er større enn vi har vært klar over. Biologisk mangfold blir negativt påvirket også i vårt land. Villaksen i elver og fjorder har lenge vært truet. Det er de siste årene registrert at deler av tareskogen langs kysten forsvinner. Villreinens leveområder i fjellheimen reduseres som følge av økt ferdsel og tekniske inngrep*”.

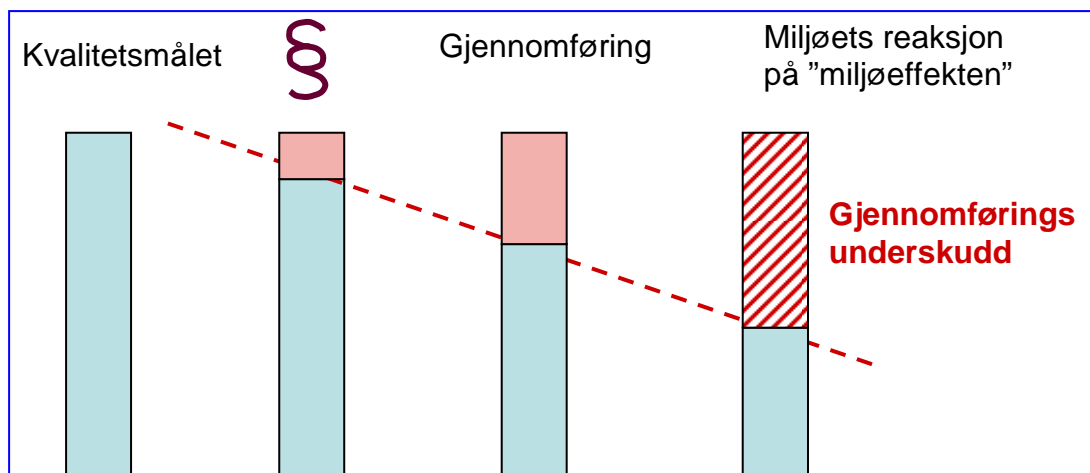
”*Selv om miljøtilstanden slik vi vanligvis måler denne ikke har endret seg mye på to år, framstår det samlede trusselbildet som mer alvorlig. Utfordringene blir større og vanskeligere. Målene er på flere områder blitt mer krevende å nå. Utformingen av miljøvernpolitikken må avspeile denne utviklingen. På flere av de miljøvernpolitiske resultatområdene er det behov for å styrke virkemiddelbruken. På andre områder kan vi videreføre og vedlikeholde dagens politikk. I arbeidet med å finne nye virkemidler og angrepsvinkler bør vi legge vekt på å videreføre de betydelige deler av miljøvernpolitikken som har vist seg å gi gode resultater.*”

Europeiske byer er trolig langt fra å oppfylle mål og krav til bærekraft. Det må antas at planlegging vil utvikles bla for å oppnå dette. EU vedtok i 2001 en Strategi²¹ som ”*har som målsetning å bedre livskvaliteten for nåværende og kommende generasjoner ved å sørge for at økonomisk vekst, miljøkvalitet og sosial inkludering går hånd i hånd. Strategien består av fire hovedelementer:*

- *En overgripende visjon av bærekraft, basert på den grunnleggende ideen om at de økonomiske, sosiale og miljømessige dimensjonene ved samfunnsutviklingen går hånd i hånd.*
- *Identifisering av seks prioriterte områder hvor man ikke har oppnådd en bærekraftig utvikling. Disse er: klimaendringer, helse, fattigdom og sosial ekskludering, et samfunn med flere eldre, forvaltning av naturressurser, samt mobilitet og transport. For hvert område identifiserer strategien ulike målsetninger samt tiltak for å oppnå disse.*
- *En ny tilnærming til politikkutforming for å sørge for at politikken innen ulike områder virker sammen og kan ses i sammenheng.*
- *En forpliktelse til regelmessig gjennomgang av strategien”*

Selv om Norge ikke er medlem av EU, er det all grunn til å anta at disse strategiske utfordringene også er dekkende for Norge. Begrepet bærekraftig utvikling er etter 1993 tatt opp i flere lover, som oftest i formålsparagrafen. (fiskeoppdrettsloven, kommuneloven, genteknologiloven).

I dag er det altså vanlig å vurdere virksomhet og tiltak mot kvalitetsmål for miljøet på de fleste områder. Lovene er fortsatt slik at de tillater en del virksomhet som gir negative miljøeffekter. Ved gjennomføringen har det fortsatt en tendens til å bli større miljøeffekter enn det en kan lese ut fra holdningsgrunnlaget i lovgivningen. Når det først oppstår en miljøeffekt, vil som regel naturen ha en reaksjon som gir en ytterligere miljøeffekt. Til sammen kan differansen mellom kvalitetsmålet og den endelige reaksjonen i naturen beskrives som et gjennomføringsunderskudd, altså et avvik mellom mål og resultat, se figur 5.



Figur 5 Illustrasjon som viser hvordan et gjennomføringsunderskudd oppstår i flere faser fra fastsetting av miljømål til faktisk tilstand etter at tiltak er iverksatt

Næring og handel har i stor grad styrt lovgivningen. På den andre siden har sjølstyre og frihet vært dominerende i utviklingen av offentlig rett. Med bakgrunn i dette er det alltid grunn til å stille spørsmål om hvilken rolle retten har, og om hvordan retten fungerer. Noen ganger kan vi regne med å finne svar på disse spørsmålene ved å studere generell gjennomføring av politikk (mål og programmer). Andre ganger må en se på evnen og viljen til å drive gjennom virkemidler slik at en når målene. Det er ingen tvil om at miljøutfordringene bringer ”kompleksitet” inn i lovgivningen. Dette skyldes at det er vanskelig å operasjonalisere, og til en viss grad kan vi si at vi mangler verktøy for operasjonalisering. Ofte er det grunn til å spørre ”om vi har oppnådd hensikten med miljølovene” når alt kommer til alt. Det er behov

for utvikling i retning av en mer effektrelatert lovgivning, der en kan demme opp for noe av det gjennomføringsunderskuddet som gjør seg gjeldende i dag.

6.3 Erstatning

Erstatning er først og fremst et økonomisk virkemiddel. Ved fastsetting av erstatning er det alltid mange juridiske hensyn å ta, både i vurderingen om det er grunnlag for erstatning og hvor stor erstatningen skal være. I dette kapitlet skal vi se litt på hovedprinsippene for når erstatning må tas i betraktning. Det å vurdere hvor stor en erstatning skal være, og framgangsmåten i erstatningssaker omfattes ikke her.

I miljøretten kommer spørsmålet om erstatning opp på minst to måter. For det første kan det være aktuelt å gi erstatning til den som eier noe, fordi offentlige vernebestemmelser reduserer eiendommens verdi. For det andre kan det være aktuelt at noen får erstatning for å bli påført en miljøeffekt.

6.3.1 Erstatning for å verne

Med erstatning mener vi normalt at det blir betalt penger til noen som har lidt et økonomisk tap, som en kompensasjon for tapet. Erstatningene skal betales av den som er ansvarlig for tapet. Et slik tap kan være at eieren av en eiendom får redusert sin verdi på grunn av offentlige vernebestemmelser. Et hogstforbud vil f.eks. redusere skogens verdi dramatisk, mens et byggeforbud vil hindre inntekter fra framtidig tomtsalg. Miljøvernbestemmelser kan med andre ord føre til at privat eiendom får redusert verdi – i økonomisk forstand.

Det er berettiget å stille spørsmålet om eieren må finne seg i dette uten kompensasjon, eller om hun kan kreve erstatning fra fellesskapet. Sett i det offentliges perspektiv blir spørsmålet om staten eller kommunen må betale erstatning etter et vernevedtak. En provokativ måte å stille spørsmålet er: Når må fellesskapet betale penger til enkeltpersoner for at de skal avholde seg fra å ødelegge eller misbruke de naturressursene som de "tilfeldigvis" eier?

Denne måten å stille spørsmålet kan være klargjørende for å få fram kjernen i en problemstilling, men er urettferdig overfor de grunneierne dette gjelder. Vi må ikke glemme at vårt stadig høyere forbruk forutsetter bl.a. at skog og dyrka mark har blitt, og blir bygd ned av veger, boliger og industri. Velstanden bygger på at naturverdier omskapes, og så langt har vi alle på noen måte profittert på at menneskeheten ganske hensynsløst har underlagt seg sine omgivelser. Arealvern innebærer derfor at vi på noen utvalgte og avgjørende arealer forbyr virksomhet som ellers er både lovlig og ønskelig. For en grunneier som nektes utbygging, kan situasjonen fortone seg slik at noen får lov, og tjener gode penger, mens hun selv blir hindret i å gjøre det samme.

6.3.2 Erstatning for å skade

Dette erstatningsspørsmålet dreier seg om når den som skader miljøet, f.eks. ved forurensning, kan gjøres ansvarlig for sine ugjerninger. Det er ikke lett å få til rettferdighet i dette spørsmålet. Vi er alle med på å påføre naturen negative miljøeffekter. Det er imidlertid klart behov for å stanse flere ødeleggelser. Til tross for at det er urettferdig å straffe for noen ødeleggelser, mens alle andre går fri, må vi til enhver tid begynne et sted slik at ødeleggelsene stanses trinn for trinn. Skal vi klare å stanse ødeleggelsen av miljøet rundt oss, må vi begynne et sted. Da er det naturlig å begynne med de ødeleggelsene, som etter en avveining mellom samfunnsmessig nytte og miljømessig skade, kommer dårligs ut. Så får den politiske

målsettingene være å utvikle regelverket slik at stadig flere former for skader på miljøet får en prislapp, f eks i form av et erstatningsansvar²².

6.3.3 Grunnlovens § 105 i forhold til rådighetsinnskrenking

Hovedprinsippet er at man ikke får erstatning for allemannsrett, og man får ikke erstatning for de gevinster som man kunne fått ved at planmyndighetene hadde vedtatt en mer gunstig bruksmåte. Forholdet mellom allmennhetens rettigheter etter friluftsløven og gammel sedvane er et viktig moment. Mange ser det slik at det foretas et enormt inngrep overfor grunneieren og hans "rett", dersom han må finne seg i restriksjoner av hensyn til allmennheten. Mange sier det slik at denne "rett" står over lovgivningen, og medfører erstatningskrav dersom lovgivningen ikke gjør det like gunstig å ha retten som det ellers ville vært. Men også allmennheten har rettigheter. Det lovgiveren foretar, er en avgrensning mellom de to rettighetshavere – ut fra det syn at begge må ta hensyn til hverandre, og at den ene ikke ensidig kan fremme sitt tarv på den annens bekostning. Ingen av partene står "over loven" på den måten at de skal ha betaling fordi de er undergitt myndighetenes avgrensning av rettigheter og interesser.

6.4 Offentlig erstatningsansvar ved arealvern

En må kjenne begrepene *ekspropriasjon* og *rådighetsinnskrenking* for å forstå de ulike reglene for det offentlige erstatningsregler ved arealvern, og man må vite hva forskjellen består i. Ved ekspropriasjon (oreigning) blir eieren fratatt rettigheter – som oftest hele eiendomsretten – og rettighetene blir *overført til et annet rettssubjekt*. Rundt om i lovverket finner vi flere bestemmelser som sier at offentlige myndigheter kan vedta at en eiendom skal fratas eieren, enten fordi det offentlige selv trenger arealet, eller for å overdra arealet til andre private.

Ved rådighetsinnskrenking har det derimot *ikke* skjedd noen *endringer i eierforholdet*. Den opprinnelige eieren er fortsatt eier. Hans handlefrihet er derimot redusert, men uten at de rettighetene han er fratatt, er overført til andre. Rådigheten er innskrenket, men ikke overført.

Det er ikke alltid så lett å vite om vi står overfor en ekspropriasjon eller en rådighetsinnskrenking, særlig fordi en ekspropriasjon ikke nødvendigvis må gjelde selve eiendomsretten. Det kan for eksempel hende at Peder Ås ikke har tilfredsstillende atkomst til eiendommen sin, men at ingen av naboene vil avgi veggrunn. Da kan det eksproprieres vegrett over naboeiendommen, jf pbl § 38. Naboene fratas ikke eiendomsretten til arealene, men må mot erstatning finne seg i at Ås anlegger veg over deres eiendommer.

6.4.1 Betingelsene for ekspropriasjon og erstatning

Lovgiverne (Stortinget) regulerer i høyeste grad inntektsfordeling og interessekollisjoner i det moderne samfunn²³. Det er klart at slike reguleringer stadig vil være til fordel for noen og til skade for andre, alt etter hva myndighetene synes er den mest rimelige løsning etter en helhetsvurdering. Man kan ikke med basis i "eiendomsrett" kreve å bli unntatt fra myndighetenes kompetanse og virksomhet. Det ville de fleste eiendomsbesittere for øvrig ikke ha noen særlig glede av. Svært ofte er det nettopp statens virksomhet, og til og med restriktive reguleringer, som er årsaken til verdisettingen og mulighetene for bruksendring.

Poenget med de erstatningskrav en ser, er svært ofte at vedkommende eier ønsker å være fritatt fra en bestemt samfunnsmessig regulering, mens alle andre samfunnsmessige tiltak og restriksjoner skal stå ved lag. Vedkommende ønsker å behandles erstatningsmessig som om

nettopp han/hun, i motsetning til alle andre, var fritatt for samfunnets inngrep. Men det er klart at også eiere av fast eiendom er undergitt lovgiverens reguleringer. Og det kan ikke oppstå noe erstatningskrav på det grunnlag at lovgiveren, eller de som har fått kompetanse av ham, har tatt hensyn til andre interesser enn akkurat vedkommende grunneierinteresse i samband med de vedtak som er truffet.

6.4.2 Rådighetsinnskrenking – betingelser kontra erstatningsutmåling

Ved ekspropriasjon er det – med mindre tapet skulle vise seg å være null, eller det ellers er helt særlige grunner som gjør seg gjeldende (for eksempel foreldelse) – ikke noe problem så lenge betingelsene for ansvar er oppfylt. Det står i grunnloven at erstatning skal betales ved ekspropriasjon, og at det skal være ”full” erstatning. At dette uttrykket må fortolkes, og at fortolkningen ikke bare bygger på ordlyden, er en annen sak.

Mens ekspropriasjon normalt medfører erstatningsplikt, er det normale ved rådighetsinnskrenkinger at det *ikke betales erstatning overhodet*. Å styre samfunnet ville bli umulig i praksis dersom enhver som ikke får lov til å gjøre det han vil - enten han er grunneier eller hva han er – skulle ha krav på erstatning som om spesielt han sto fritt, mens alle andre var regulert.

Det er mange eksempler på jurister som har gått inn for høge erstatningskrav, ikke minst når skogeiere og eiendomsselskaper eller entreprenører blir gjenstand for regulering. Det er antatt i rettspraksis at erstatning for rådighetsinnskrenkinger normalt må begrenses til tap ved ikke å kunne utnytte tidligere foretatte investeringer.

Hovedregelen ved rådighetsinnskrenking, enten motivet er miljøvern eller andre samfunnsmessige behov, er at eieren ikke har krav på erstatning. Dette er fastslått av Høyesterett en rekke ganger.

Ved naturvern er det viktige unntak fra kravet om erstatningsfrihet.

Det skal gis erstatning ved **massiv rådighetsinnskrenking**. Når alle økonomisk interessante bruksmåter er forbudt, er eiendomsretten blitt et *tomt skall*. Eieren har i realiteten mistet like mye, eller tilnærmet like mye, som ved en ekspropriasjon, selv om hun fortsatt står som eier. Det har derfor vært oppfattet at hun skulle ha samme erstatning som ved en ekspropriasjon.

Erstatning til eiere og rettighetshavere i verneområder etter naturmangfoldloven er nærmere omtalt i kap 5.5.8.

6.4.3 Erstatning for tap ved reguleringsplan og kommuneplan.

Erstatning skal også i noen tilfeller gis for tap ved reguleringsplan og kommuneplan. Den klare hovedregel er imidlertid at grunneiere og rettighetshavere ikke har krav på erstatning for restriksjoner som kommuneplaner eller reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven fører med seg. Kommunene kan endre arealdisponeringen i et område fra f.eks. byggeområde til landbruksområde uten at det oppstår krav på erstatning for reguleringen. Arealplaner etter plan og bygningsloven har bare virkning fremover, og kan derfor bare brukes til å regulere bruksendringer, ikke pågående bruk. Med sikte på bruksendringer kan kommunen således erstatningsfritt regulere arealbruken innenfor kommunen ved hjelp av kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan. Men det kan ikke gripes inn i pågående bruk uten at det skjer ved ekspropriasjon på grunnlag av en reguleringsplan.

Det finnes noen lovfestede unntak fra dette utgangspunktet. Erstatningsplikten omfang som følge av kommuneplanens arealdel fremgår av plan- og bygningsloven § 21. Etter denne bestemmelsen kan grunneieren kreve erstatning hvis kommunen ikke utarbeider en reguleringsplan innen fire år etter at et ubebygget område blir særskilt båndlagt til visse angitte formål gjennom kommuneplanens arealdel, og båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan utnyttes på regningssvarende måte, hele eiendommen tatt i betraktning. Bestemmelsen har liten eller ingen betydning i naturvernsammenheng.

For reguleringsplaner medfører plan- og bygningsloven § 32 nr. 1 at det unntaksvis kan oppstå krav på erstatning hvis planen medfører at eiendommen blir ødelagt som byggetomt eller ikke kan benyttes til annet regningssvarende formål. For landbrukseiendommer er vilkåret at eiendommen ikke lenger kan drives regningssvarende. For eiendommer som reguleres til naturvernformål etter plan og bygningsloven § 25 nr. 6, skal erstatningsspørsmålet vurderes etter naturvernlovens regler. Dette innebærer at en regulering som tilsvarer restriksjonsnivået i et landskapsvernområde skal erstattes etter de bestemmelsene som gjelder for landskapsvernområder i naturmangfoldloven osv.

6.5 Erstatningsansvar for miljøskader

Det foreligger en dobbel begrunnelse for erstatning ved skadevoldende handlinger. For det første skal erstatningen reparere. For det andre skal den virke preventivt. Eksempel på dette er forurensningslovens kap 8, som omfatter "skade, ulempe eller tap" som skyldes avfall, jf § 53, 2. og 3.ledd. Begrepet forurensning skal forstås på samme måte som i F § 6, og begrepet avfall skal forstås som i F § 27. Erstatningskapitlet har et videre virkefelt enn resten av F, ved at det ikke er unntak for transportanlegg og transportmidler i § 5 når det gjelder erstatningsansvaret.

6.5.1 Erstatning for lovlig forurensning

For lovlig forurensning, jf §§ 8, 9 og 11, kan det kreves erstatning når forurensninger overskrider den *naborettslige tålegrensa*, jf § 56. Dette innebærer en kraftig begrensning av erstatningsansvaret, fordi denne tålegrensa ligger høgt. Den naborettslige tålegrensa avgjør hva en må tåle av plager fra en naboeiendom før en kan kreve at forholdet kan rettes, eller kreve erstatning. En forurensner kan alltid vise til at han har hjemmel for forurensningen etter F-lov § 11, noe som viser at myndighetene ikke har funnet ulempene verken urimelige eller unødvendige.

6.5.2 Erstatning for ulovlig forurensning

Det er ikke snakk om tålegrense ved ulovlig forurensning. Erstatning skal i utgangspunktet fastsettes til skadelidtes økonomiske tap jf § 57 bokstav a. Fellesgoder som rammes uten at noens private økonomi rammes, gir ikke grunnlag for erstatning. Etter § 58, 1.ledd, jf § 57 bokstav d, er det imidlertid bestemt at forurensner er ansvarlig for å "rette opp skaden". Allmennheten kan altså ikke kreve penger direkte i egen lomme, men kan for eksempel kreve at forurensner betaler for tiltak som for eks utsetting av yngel eller opprensning av et strandområde ved skade av en sjø eller fjord.

Det er i utgangspunktet forurensningsmyndigheten som skal fremme et slik krav om gjenoppretting på vegne av allmennheten, jf § 58, 2.ledd. Det er også forurensningsmyndigheten som skal motta erstatningsbeløpet og påse at dette blir brukt riktig.

Etter 3.ledd kan også slikt krav reises av en privat organisasjon eller sammenslutning med rettslig interesse i saken.

6.5.3 Hvem beskytter erstatningsreglene?

Det kan virke som rettsystemet favoriserer dem som ødelegger miljøet, mens det kan være vanskeligere å nå fram med å gå rettens veg for miljøverninteressene. Det knytter seg problemer til det juridiske grunnbegrepet *rettighet* i forhold til å få krenket retten til å ha ren luft, vann og jord. Jusen kommer til anvendelse bare når forbindelsen mellom et menneske og et objekt er av en slik karakter at mennesket har en rettighet i objektet. Det er helst tilfelle når rettigheten er av økonomisk art. Har du økonomiske interesser, er det helt klart at du har en rettighet i forhold til aktuelle objekter. Et søksmål blir imidlertid sannsynligvis avvist hvis du bruker at felles rettigheter er krenket som begrunnelse.

Det er et gjennomgående trekk ved rettssystemet at kollektive interesser er mindre anerkjent som rettigheter, og dermed dårligere beskyttet, enn individuelle interesser. På sammen måten er økonomiske interesser klart mer anerkjent som rettigheter enn mer ideelle interesser.

7 Organisering som virkemiddel i miljøpolitikken

7.1 Kommunen og staten

7.1.1 Begrunnelse for staten

Gjennom staten kan et folk innenfor et territorium få ivaretatt den politiske makta i samfunnet, der politisk makt er et middel for å gjennomføre de oppgavene som staten tar på seg. (bl.a. Lov og orden, stimulere økonomi og samfunnsliv, vekst, infrastruktur og velferd, helse og sosiale utjevningssystemer, forsvar/militære, skatteinnkreving). Staten er den institusjon som har "voldsmakt" (voldsmonopol) innenfor et territorium, og staten er et "skattemonopol". Statsmakta må ha legitimitet i folket for at den skal være effektiv.

Innen miljø er det staten som har det overordnede strategiske ansvaret for at landet bidrar tilstrekkelig til bærekraftig utvikling. Begrepet bærekraftig utvikling ble innført av verdenskommisjonen for miljø og utvikling (FN). Med en bærekraftig utvikling forstår man en utvikling som møter dagens behov uten å reduseres framtidige generasjoners valgmuligheter for å få dekket sine behov.

Miljøpolitikken har etter hver blitt et utpreget tverrsektorielt politikkområde. En stor del av aktivitetene i samfunnet, om ikke alle, påvirker miljøet på en eller annen måte. Dette har betydning for hvordan miljøpolitikken passer inn i det politisk-administrative systemet, og dermed for vilkårene for gjennomføring av miljøpolitiske målsettinger. Derfor kan det virke som et paradoks å danne en egen "sektor" for å håndtere et tverrsektorielt problem. Det er en nødvendighet at sektorene selv tar ansvar for å ivareta miljøhensyn i sin politikk, slik at de også ivaretar andre hensyn enn det de har som primær område. Miljøverndepartementet har derfor en todelt rolle. På den ene siden har de sine egne politiske virkemidler, slik som å følge opp hvordan kommunene ivaretar miljøhensyn i sin planlegging, eller å sette opp rammekrav for utslipp og støygrenser. Dette er en begrunnelse for en egen "miljøsektor". På den annen side skal også Miljøverndepartementet være pådriver overfor de andre sektorene. Det ligger i

Miljøverndepartementets rolle å følge opp de andre departementenes virksomhet for å sikre at miljøhensyn ivaretas på disse departementenes områder²⁴.

7.1.2 Begrunnelse for fylkeskommunen

Fylkeskommunen er egnet for å ivareta oppgaver innen en region, der territoriet er større enn en kommune, men mindre enn landet eller en landsdel. Fylkeskommunen har folkevalgt styre. Makt og muligheter flyttes med dette nærmere folket enn når staten fatter politiske vedtak i de spørsmålene som er aktuelle for fylkeskommunen. Forutsetningen er at fylkeskommunen har verktøy/hjelpemidler den kan bruke for å ivareta regionale mål, og bidra til fellesskap, samvirke og solidaritet rundt de satsingsområdene som er strategisk viktige, og som bygger på det historiske og kulturelle ståsted et fylke har. Dette gjelder bl.a. vilkår som fremmer verdiskapning og bolyst i et fylke som Nord-Trøndelag. Infrastruktur som kommunikasjon, kunnskap og kompetanse, helse- og sosial trygghet, kulturelle aktiviteter og opplevelser er eksempler på områder som er viktig nettopp for bolyst og verdiskapning.

Det store spørsmålet som vurderes i en større politisk sammenheng er i hvilken grad det er behov for 3 nivå med politiske fora og egne administrasjoner i et land med så få innbyggere som i Norge. I statsvitenskapen er det vanlig å drøfte dette i lys av de politiske ideologier²⁵. Fylkeskommunen kan i visse tilfeller erstattes med interkommunalt samarbeid, men det er en rekke saker der dette viser seg å være utilstrekkelig. I disse tilfellene er det en styrke at de aktuelle kommunene og fylkeskommunen kommer sammen i et forpliktende samarbeid for å utmeisle en felles politikk for fylket. Eksempler på funksjoner som overskride kommunegrense med tanke på løsninger er bl.a: Boligområder, kommunikasjon, tekniske tjenester, næringsarealer på land og på sjø, opplæring og kultur. Kommunegrensene bør ikke stenge for fornuftige fellesløsninger for disse funksjonene.

7.1.3 Begrunnelse for kommunen

Kommunen er både politiske styringsorgan og tjenesteproduserende bedrift. Kommunen skal sørge for likebehandling, fordeling og prioritering, og sørge for at innbyggerne får ivaretatt sine rettigheter. Som lokalpolitisk institusjon er kommunen organ for det lokale demokratiet. Samtidig er kommunen forvaltningsorgan, med pålagte oppgaver av staten. Staten bruker kommunen som middel for å oppnå statlige mål gjennom en negativt avgrenset frihet, der særlover fastsetter oppgavene. Staten gir økonomiske rammer, og kommunesektoren kritiserer statlige myndigheter for at rammene er mindre enn det statlige særlover krever, og kommunene får liten valgmulighet. På denne måten presser staten kommunene til å spare og rasjonalisere.

Vi må huske på å skille mellom statlige kontorer som utfører tjenester på det kommunale nivået (for eksempel lensmannskontor, ligningskontor, trygdekotter) og de tjenestene kommunen har ansvaret for. Kommunene er lokale sjølstyringsorganer med folkevalgte forsamlinger, som har egen administrasjon.

Den bredest anerkjente begrunnelsen for kommunene er å være tjenesteprodusenter. En annen viktig begrunnelse for kommunen er å være lokal utviklingsaktør.

Det er to arbeidsmåter i samfunnsplanleggingen vinner fram internasjonalt, ikke minst innenfor EU. Dette er

- Nærhetsprinsippet – planlegging og beslutninger skal taes på lavest mulig nivå

- Gjensidighetsprinsippet – utveksling og samarbeid mellom nivå og at statlig planlegging må bygge på informasjon, meninger og løsninger fra og på det lokale nivå i tillegg til det sentrale.

Kommunene setter i sentrum det innbyggerne er opptatt av, og har størst mulighet til å ta utgangspunkt i de lokale utfordringene og mulighetene. Kommunene har først og fremst ansvaret for tjenester innen områder der markedet ikke uten videre kan gi best behovstilpasning. Samtidig kan kommunene styre behov, dekning og fordeling ved at kommunen styrer innkjøp og leveranse av tjenester, men der selve produksjonen er markedsbasert, begrunnet med at produksjonen blir mer effektiv slik.

I kommunelovens §1, lovens formål, er bl.a. å legge forholdene til rette for en effektiv og rasjonell forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser med sikte på en bærekraftig utvikling. Det må i alle fall ligge i dette at hensynet til å fremme en bærekraftig utvikling - også i verdensmålestokk – er relevant for kommuneforvaltningen, og at den kommunale forvaltning ikke kan vurderes ensidig ut fra økonomisk lønnsomhet på bekostning av hensyn til bærekraftig utvikling²⁶.

7.2 Kommunen som organ for det lokale sjølstyre og forvaltningsorgan

7.2.1 Det lokale sjølstyre

Kommunene er både organ for det lokale sjølstyre og forvaltningsorgan, som har til oppgave å iverksette statlig politikk. Både i forbindelse med rammebetingelser, verktøyutvikling og organisering er det en stor utfordring å finne god balanse mellom de to sider ved kommunen. Derfor er det behov for å stille spørsmål både om hvordan kommunene virker som forvaltningsorgan for staten, og hvor effektiv kommunen er som tjenesteproduserende enhet. Begge deler er kritiske faktorer også for å oppnå langsiktig god miljøforvaltning.

Kommunen har altså en svært viktig rolle i det offentlige styringssystemet. Styrken med kommunene som sjølstyreorgan er evnen til lokal behovstilpasning og prioritering. Styrken som forvaltningsorgan kommer til syne når kommunen lever opp til nærhetsprinsippet og samtidig tilfredsstiller gjensidighetsprinsippet, som har sitt utgangspunkt i humanisme og etikk. Humanismen tar utgangspunkt i visse grunnleggende etiske prinsipper, som den mener er felles for alle kulturer, som er nettopp gjensidighetsprinsippet og menneskerettighetene. På dette grunnlag må mennesket bruke sin fornuft og erfaring for å avgjøre hva som er rett og galt i den enkelte situasjon. Humanismen står for en typisk konsekvensetikk, med en konsekvensanalyse som tar hensyn til både enkeltindividets og fellesskapets behov.

I praksis er virkeområdet for kommunene avgrenset av økonomiske rammer og statlige særlover som pålegger kommunen å ta vare på visse oppgaver. På denne måten har kommunene etter hvert fått til oppgave å løse mange slags samfunnsoppgaver på vegne av staten. Dette har i realiteten satt klare grenser for den lokale friheten.

7.2.2 Kommunen som system og rettigheter - verdigrunnlag

Kommunen kan sees på som et system av retter, der innbyggerne har rett til visse ytelser og tjenester. Disse tjenestene er delvis betalingsbaserte og delvis gratis for innbyggerne. I dette systemet er det en del idealer, og det kan godt være realiteter som ikke fullt ut samsvarer med idealene. Idealet er formelle regler og rutiner gir lik behandling av klientene. Det er en realitet

at ikke alle kjenner rettene sine like godt. I realitetene kan det være både overforbruk og underforbruk av tjenester.

Vanligvis blir det lokale sjølstyre grunnlagt ut fra verdiene; demokrati, effektivitet og frihet. I frihetsverdien ligger et vern mot inngrep fra statsmaktens side. Demokrati verdien kan grunnlagt kommunalt sjølstyre på to måter. Det ene er den skoloring i demokrati som oppnås ved direkte deltagelse i kommunestyringa. Den andre er det at den enkelte kan oppnå større innflytelse på det lokale nivå enn det statlige fordi kommunene er små enheter. Til sammen er dette den nærdemokratiske begrunnelsen for kommunen. Effektivitetsverdien er knyttet til oppfatningen av at "den vet best hvor skoen trykker som har den på".

Reell politisk samordning krever også handlefrihet. Dersom pålagte krav og økonomiske rammer ikke går i hop, finnes ikke denne handlefriheten. Det kan diskuteres om norske kommuner i dag er i ei klemme mellom pålagte oppgaver og ressurser.

7.2.3 Organisering av kommunesektoren i et historisk perspektiv

Det lokale sjølstyret i Norge ble etablert gjennom formannskapslovene av 1837. Der ble det innført tre typer kommuner; prestegjeldskommuner, sokne kommuner (avskaffet i 1952) og amtskommuner (inndeling tilsvarer i grove trekk dagens fylkeskommuner, sammensatt av ordførerne i primærkommunene). Formannskapslovene innførte representasjonsprinsippet i lokalstyringen. Med formannskapslovene fikk det lokale sjølstyre sin "grunnlov". Grunnloven av 1814, som knesatte folkesuverenitetsprinsippet for staten, sa ikke noe om lokalstyringen. Det eksisterte lokalt sjølstyre i byene før 1837. Endringene ved innføringen av lov om formannskapet i byene ble derfor ikke så store. I herredskommunene ble de formelle endringene langt større.

Det skjedde en gradvis overføring av makt fra formannskapet til representantskapet/kommunestyret. Maktforskyvningen ble endelig formalisert i 1879, da kommunestyret fikk overført sentrale kontrollfunksjoner og retten til å velge ordfører.

Lokalstyringen er delt i lokalt sjølstyreorgan og særlovsorgan. Dette ble utgangspunktet for kommunene sin dobbelrolle som lokal sjølstyreorgan og som del av den offentlige forvaltning. Spenningen mellom lokal frihet og sentral kontroll var innebygd i kommuneinstitusjonen fra starten av.

Staten benytter lovverket til å pålegge kommunene oppgaver, og lovverket stiller krav om at enkelte vedtak i kommunen må godkjennes av Kongen. Kommune sitt saklige virkeområde er negativt avgrenset. De kan ta på seg de oppgavene de ønsker, så sant oppgavene ved lov ikke er lagt til andre organ. Det har vært tendenser til skiftende balanse mellom det å vektlegge frihet og likhet ved statens styring av kommunene. Sjølstyresiden ved kommunene representerer den lokale friheten til å avgjøre egne saker. Forvaltningssiden representerer ideer om nasjonal uniformering og likhet. Alle borgere skal ha de samme retter og plikter samme hvor i landet de bor. I et langtidsperspektiv er det forvaltningssiden ved kommunene som har blitt styrket i etterkrigstida. Dette henger i hovedsak sammen med utviklingen av velferdsstaten. Offentlig velferdstilbud har vært det fremste instrument for å skape utjevning og rimelig velferdsnivå for alle grupper. Forvaltning har også blitt instrument i miljøpolitikken. Bakgrunnen for dette er at behovet for regulering av hvordan vi disponerer våre naturressurser, er økt betraktelig i etterkrigstiden.

Etter 1980 - tallet er det på nytt tegn til endringer i balansen mellom sjølstyre og forvaltning i kommunene. Nytt inntektssystem i 1986 og ny kommunelov av 1992 har hatt som målsetting å styrke kommunen som samordningsorgan og politisk styringsorgan. Kommuneloven av

1992 gir kommunene anledning til å velge sin egen organisering innen friere rammer enn før. Kommunene kan velge de organisasjonsformene de finner mest formålstjenelig ut fra hensynet til lokaldemokrati og styring. Samtidig ser en også tendenser til forsterket statlig sektorstyring, bla med at staten lettere kan kontrollere det totale utgiftsnivået på kommunesektoren.

Statlig forvaltning på regionnivået har i økende grad blitt samordnet under fylkesmannen, som står fram som en mer handlekraftig enhet i fylket. Det kan synes nokså sikkert at det kommunale sjølstyre er og blir et sjølstyre der staten griper inn og setter rammer på de fleste felt. Det synes lite realistisk å se for seg et sjølstyre uten dette. Det er variasjoner mellom sektorene i hvilken grad det er et reelt sjølstyre. Kultursektoren er trolig den sektor som har størst frihet. Det er liten frihetsgrad i landbrukspolitikken og når det gjelder utbetalinger av sosiale trygder og stønader. I helse og skolesektoren kan en ha lokal variasjon. Kommunene kan vedta tempo, og prioritere mellom oppgavene. På noen felt står kommunene fritt til å velge mål, men mangler kontroll over virkemidlene (for eksempel i sammenheng med kommuneplanen). Utviklinga er mer avhengig av statlige virkemidler, økonomiske konjunkturer og enkeltindividenes valg enn kommunens arbeid med å fastsette mål.

7.3 Statens styring av kommunene

Staten kan styre gjennom valg av oppgaver for kommunene, funksjonsfordeling og økonomisk virkemiddel. Det viktigste elementet i organiseringen av statens kommunepolitikk er arbeidsdelingen mellom departementene.

Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet er de viktigste samordningsdepartementene for statens kommunepolitikk. Formelt sett er Kommunal- og regionaldepartementet det sentrale ”kommunedepartementet”, og har ansvaret for fylkesmannsembetene

Miljøverndepartementet v/avd. for regional planlegging handhever retningslinjer for planleggingen i kommuner og fylkeskommuner, og samordner staten sitt arbeid med godkjenning av planene. Miljøvernavdelingen hos fylkesmannen er en lokal statsetat under MD. Se for øvrig hvordan de statlige forvaltningsgrener griper inn i kommunesektoren på <http://odin.dep.no/> - Departementene under regjeringen Bondevik II er som følger:

[\(Statsministerens kontor \(SMK\) \)](#)
[Arbeids- og sosialdepartementet \(ASD\)](#)
[Barne- og familiedepartementet \(BFD\)](#)
[Finansdepartementet \(FIN\)](#)
[Fiskeri- og kystdepartementet \(FKD\)](#)
[Forsvarsdepartementet \(FD\)](#)
[Helse- og omsorgsdepartementet \(HOD\)](#)
[Justis- og politidepartementet \(JD\)](#)
[Kommunal- og regionaldepartementet \(KRD\)](#)
[Kultur- og kirke departementet \(KKD\)](#)
[Landbruks- og matdepartementet \(LMD\)](#)
[Miljøverndepartementet \(MD\)](#)
[Moderniseringsdepartementet \(MOD\)](#)
[Nærings- og handelsdepartementet \(NHD\)](#)
[Olje- og energidepartementet \(OED\)](#)
[Samferdselsdepartementet \(SD\)](#)
[Utdannings- og forskningsdepartementet \(UFD\)](#)

Utenriksdepartementet (UD)

7.3.1 Lokale og regionale statsorgan

Fylkesmannen er staten sin fremste representant i fylket. Fylkesmannen i Nord-Trøndelag består blant annet av en miljøvern-avdeling, landbruks-avdeling, kommunal- og administrasjons-avdeling, sosial-, helse og barneverns-avdeling og oppvekst- og utdannings-avdeling. Fylkesmannen har både en tilsyns-, kontroll og rettledningsoppgaver i forhold til kommunene. Andre oppgaver som er knyttet til fylkesmannen er noe administrasjon mot domstolene, barnevern-/voldsoffer, ekteskapsaker og statsborgersaker.

Noen statsetater er direkte underlagt departement eller direktorat (fylkesarbeidskontoret, fiskerisjefen, vegsjefen, skattefogden og fylkesskattesjefen). Av dette framgår at ikke all administrasjon på kommune- og fylkesnivå er knyttet til kommuner eller fylkeskommuner. Staten har sine egne etater både på det lokale og regionale nivået.

Det er et nytt trekk ved funksjonsfordelingen at kommunene har fått nye oppgaver innen helsestellet. Skolesektoren har fått ansvaret for integrasjon. Fylkeskommunene har fått økte oppgaver for næringsutvikling.

7.3.2 Styring av kommuneøkonomien

Staten bruker ulike metoder for styring av kommuneøkonomien. Gapet mellom inntekter og bundne utgifter kan tjene som et mål på kommunens frihet. Inntektssiden blir påvirket av de ressursene kommunen får av Staten, og av de inntektene kommunen selv kan avgjøre omfanget av. Utgiftsveksten i kommunen skyldes både selvpålagte og statspålagte oppgaver. Forventningspresset blir skapt i et samspill mellom krav fra innbyggerne, profesjoner i kommunesektoren og målformuleringer i statlig sektorer.

Det er behov for fleksibilitet innbyrdes kommunene. Kommunene sine utgifter og inntekter varierer mer i dag enn for 20 år siden. Det er imidlertid en tendens til at kommuner som har høye utgifter på ett område, har det også på andre. Staten bruker noen ganger økonomisk insentiv for å nå bestemte mål. Denne formen betegnes som "gulrotstyring". Dagens inntektssystem representerer en overgang fra styring av enkelttiltak til styring av rammene for den kommunale virksomheten. Det er sikret statlig kontroll med økonomistyringen. Staten krever balansert budsjettering, dvs. at summen av driftsutgifter, kapitalutgifter og nødvendige investeringer ikke må overstige inntektene. I kommuneloven av 1992 er det innført en ordning med tvangsadministrasjon for kommuner som ikke greier sine økonomiske forpliktelser. Det er også innført forbud mot kommunale garantier til næringstiltak, jfr. § 51 nr.1. Kommunene kan i avgrenset grad påvirke inntektsnivået.

Mye av styringen skjer gjennom lov og forskrift. Det alminnelige prinsipp som gjelder for alle kommuner er at friheten deres er negativt avgrenset. Dvs. at kommunene står fritt til å påta seg alle oppgaver som ikke gjennom loven er lagt til andre organ eller forvaltningsledd. Det kan være programmatisk lover og rettskravlover. Styring skjer også gjennom kontroll, ved at det er en rekke kontroll- og tilsynsordninger. Internkontroll og klageordninger er nedfelt i kommuneloven, jfr. § 60. Visse regler som gjelder legalitetskontroll, godkjenning og klage til statlig organ er også hjemlet i særlover.

Statsetatene sine oppgaver har endret seg til i stigende grad å drive med rettledning, informasjonstiltak og utviklingsarbeid overfor kommunene. Styringsordningene utvikles

stadig. Sett under ett har statens styring av kommunene utviklet seg fra rettslig kontroll til styring gjennom verdipåvirkning og målformuleringer.

7.4 Samspillet mellom stat og kommune

Det vil alltid være tilstede et spenningsforhold mellom stat og kommune. Spenningene kan forklares i skjæringspunktet mellom to idealiserte modeller for samspillet, der den ene er sjølstyremodellen, som idealiserer det *lokale sjølstyre*. Sjølstyremodellen har som sitt utgangspunkt at det kan etableres klare funksjonsdelingsgrenser mellom kommunene, fylkeskommunene og staten. Forutsetningene for sjølstyremodellen sviker i praksis. Den andre modellen er sentralstyringsmodellen, som forutsetter at staten styrer kommunene gjennom et administrativt hierarki, og der kommunene opptrer som lojale iverksettere på de områdene de har ansvaret for i den offentlige politikken. Ved rendyrking av denne modellen kan en i praksis få den *lokale stat*.

Forutsetningene for disse modellene kan i praksis ikke oppfylles hver for seg. Det vil alltid være behov for dialog og samhandling mellom nivåene. Det er i dag stor debatt om staten i tilstrekkelig grad har fokus på utvikling av kommunal problemløsning og samhandlingsevne, og bruker nok tid på spørsmål knyttet til gjennomføring av politikken. En del av dette er en diskusjon om hvilken kommunestruktur vi bør ha, og hvordan en skal løse mellomnivået, som i dag utgjøres av fylkesmannen og fylkeskommunen. En del av diskusjonen er om sjølstyreretten skal grunnlovsfestes. En av begrunnelsene for disse endringsprosessene er et ønske om å øke deltakelsen og engasjementet i lokalpolitikken. En forutsetning for å få til dette er at samspillet mellom nivåene er godt og at det lokale politiske spillerommet utvides og tydeliggjøres. Det er ikke rom for å gå inn på dette her, men heller beskrive noen utfordringer knyttet til samhandling.

Forutsetningene for en samhandlingsmodell er at stat og kommune blir sett på som partnere, som samhandler på ulike vis. På den ene siden har kommunene godtatt at de er en del av en helhetlig offentlig forvaltning på samme tid som staten har akseptert at kommunene i oppgaveløsningen har behov for en viss grad av frihet. Denne løsningen har ført til at vi ikke lenger kan snakke om en modell der kommunene er autonome, men om en integrert modell i forholdet stat og kommune. Samhandlingsmodellen er preget av samspill mellom stat og kommune der de ulike nivåene sammen løser oppgavene. Utfordringen i den integrerte modellen er å sikre et godt samspill og et vern av kommunenes rett til frihet i oppgaveløsningen²⁷.

Makt- og demokratiutredningen²⁸ tillegger de statlige rammebetingelsene stor betydning for utviklingen av demokratiet, og hevder at lokaldemokratiet er vingeklippet av rettighetslovgivning og effektivitetshensyn. Grunnlaget for dette er standardiseringspolitikk, som er å gjennomføre nasjonale tiltak på lik måte over hele landet og for alle borgere. Dette forutsetter statlig kontroll. Standardiseringspolitikken tar ikke hensyn til lokale variasjoner. Det demokratiske liv knyttet til utøvelse av folkevalgt myndighet er svekket i alle ledd.

Gjennom offentlig planlegging skapes en arena der ulike interesser møtes og kan veies mot hverandre. Gjennom økt vekt på medvirkning kan beslutningsprosesser åpnes opp, og det ligger en mulighet for det sivile samfunn til å bli involvert i utviklingen av eget lokalsamfunn som aktivt handlende subjekter i forhold til samfunnsutviklingen²⁹.

Politikk for lokal mobilisering og utnytting av lokale ressurser er satt på dagsorden. Statsnivået er i dag avhengig av å trekke inn partnerskap mellom aktører på ulike nivå i

styringsverket. Med bakgrunn i dagens utfordringer innen internasjonalisering og globalisering gjøres informasjonen uavhengig av nasjonale forhold. Den tradisjonelle hierarkiske styringsmodellen basert på territorial og sentral kontroll ser ikke ut til å kunne håndtere mange av de politiske prosesser vi ser i dag. Andre politiske prosesser kan måtte trekkes inn for å forstå dagens politiske virkelighet³⁰.

Dersom kommuner og fylker i denne situasjonen ikke greier å innfri forventningene både til miljø og utvikling, kan det få uheldige konsekvenser med hensyn til deltakelse og motivasjon m.m. på sikt. Slik deltakelse og motivasjon er viktig for å nå både lokale og regionale mål, men det er også viktig for at staten skal nå sine nasjonale mål. Staten må ri to hester samtidig. Staten må for det første kunne iverksette klar *ovenfra og ned* politikk for å nå nasjonale og internasjonale mål, og for det andre måtte å legge til rette rammevilkårene for regional og lokal utvikling (*nedenfra og opp* – politikk)³¹.

7.5 Kommunen og borgerne

Under kapitlet kommunen og staten er det redegjort for at kommunen er både politisk styringsorgan og tjenesteproduserende bedrift, og at kommunene skal sørge for likebehandling, fordeling og prioritering. Kommunen er et system av retter, der innbyggerne har rett til visse ytelser og tjenester (delvis betalingsbaserte, delvis gratis). Det trenger som sagt ikke være samsvar mellom ideal og praksis. Byråkratiet kritiseres ofte for høy grad av arbeidsdeling, noe som gjør at tjenestene kan være lite tilpasset behovet til klientene (innbyggerne). Standardisering kan gi en del urettmessige resultat, og det kan bli noe ulik behandling på grunn av ulik ressurser.

7.5.1 Kommunen som tjenesteprodusent

Utfordringen er at kommunene skal sette innbyggerne i fokus. Følgende posisjoner bør iakttas ved valg av modell for å møte utfordringen:

- Konsernstyringsmodellen
- Markedsmodellen
- Privatisering
- Skille mellom styring og tjenesteproduksjon

En bør ha noe grunnlag i organisasjonsteori og ledelsesmodeller for å gå nærmere inn på dette. Det blir for omfattende for dette kurset. Dette temaet har stor betydning når en skal organisere og fastlegge skjema for tjenesteproduksjon. Miljøforvaltning har også et betydelig aspekt med tjenesteproduksjon i seg. Ved anvendelse av miljørett er det imidlertid overveiende vekt på styring.

7.5.2 Kommunen som myndighetsutøver i forhold til Agenda 21

Agenda 21 ("Dagsorden for det 21. århundret") er et handlingsprogram for bærekraftig utvikling i det 21. århundre. Det er ett av flere sluttdokumenter fra FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i 1992. Ett av kapitlene i Agenda 21 beskriver en Lokal Agenda 21 (LA 21), hvor oppmerksomheten rettes særskilt mot lokale myndigheter og den betydning lokale aktiviteter og lokal deltakelse har for å nå målet om en bærekraftig utvikling. Det er pekt på at kommunenes oppgave i dette vil være dialog og samarbeid med aktører i lokalsamfunnet (lokalbefolkning, organisasjoner, lokalt næringsliv) for å identifisere muligheter og hindringer for en bærekraftig utvikling i kommunen. Til forskjell fra mange andre land har Norge hatt lang tradisjon for bred involvering av innbyggerne i lokale

spørsmål, både gjennom planlegging, folkemøter, presse osv. LA 21 har betydning ved å motivere til økt deltakelse fra innbyggerne til innsats i det lokale miljøarbeidet. Bærekraftig utvikling er tatt inn i kommunelovens formålsparagraf.

Agenda 21 er en global dagsorden, som er utarbeidet av det internasjonale samfunnet, og slik et dokument som nasjonale og lokale myndigheter må forholde seg til. Hvis kommunene skal oppfatte den strategiske planleggingen som reell, må kommunene ha frihet til sjøl å velge hvilke områder og tema de vil prioritere. Lokal Agenda illustrerer på denne måten behovet for å kombinere ovenfra-ned og nedenfra-opp-politikk og behovet for å arbeide på tvers av funksjonsområder og sektorer. Det sier også noe om hvordan dette arbeidet skal legges opp³². Kommunene skal arbeide for lokal ivaretagelse av nasjonale miljømål, og at hver kommune utvikles til å bli et bærekraftig lokalsamfunn. I tråd med Lokal Agenda 21 skal kommunens virksomhet være involverende i forhold til aktører i lokalsamfunnet, både i sin alminnelighet og når det gjelder miljøspørsmål. Det skal arbeides for å ivareta det biologiske mangfoldet, med særlig vekt på kartlegging av situasjonen, og det skal arbeides for generell reduksjon av energiforbruket, og for å fremme økt bruk av fornybare energikilder. Alt dette betinger at det utvikles en god del kunnskap om disse spørsmålene.

7.6 Avgjørelsesprosesser

7.6.1 Saksbehandling

Saksbehandling innebærer å analysere samt å ta stilling til et problem, en sak eller et saksfelt. Det er vanlig å skille mellom regelorienterte og konsekvensorienterte avgjørelsesmodeller. Saksbehandling vil ofte ha preg av avveining mellom interesser.

Regelbruk inngår i noen grad i all saksbehandling. Når dette rendyrkes, er det kjennetegnet ved stor grad programmering av innholdet i avgjørelsene og saksbehandlingen. Den formelle formen følger strukturen som er nedfelt i lover og forskrifter. Mange av de generelle saksbehandlingsreglene gjelder for all forvaltningsvirksomhet, og forutsetter at saksbehandlingen skal ha en slik form. Når regelorientert saksbehandling praktiseres for de fleste sider av en sak, innebærer dette å klassifisere eller plassere en sak i en bestemt kategori, og så å ta avgjørelse ut fra de reglene som gjelder for den aktuelle kategori saker. En slik form krever juridisk kompetanse.

En annen form for saksbehandling er analytisk problemløsning. Ved denne formen gjøres en systematisk gjennomgang av handlingsalternativer. I denne formen er det vanlig å skille mellom oppgavene til politikerne og administrasjonen. I rendyrket form stiller dette krav til fullstendig oversyn over alternativ og konsekvenser. Det gjennomføres konsekvensanalyse, som forutsetter faglig ekspertise. Som avgjørelsesprosess er den analytiske modellen rettet mot framtida, mot de framtidige konsekvenser av handlingsvalg.

Den tredje formen for saksbehandling som omtales her er kreativ problemløsning. Denne teknikken legger vekt på å utsette den analytiske del av problemløsningen. "Brainstorming - idédugnad" er et eksempel på hvordan en kan legge opp en kreativ problemløsning. Trekk ved kreativitetsframbringende organisasjonsformer er flat struktur, kollektive avgjørelser og en åpen og trygg situasjon mellom personene i en organisasjon eller et prosjekt. Kravene til en åpen og trygg situasjon i gruppen henger sammen med organisasjonskulturen.

7.6.2 Former for saksbehandling

Regelorienterte saker er saker som skal håndheves etter en lov, en forskrift eller et tidligere kommunalt vedtak. Fullført saksbehandling innebærer at en saksbehandler skal ha hovedansvaret.

Utarbeidelse av forskrifter og vedtekter forekommer ikke så ofte i kommunene. Tilfeldige enkeltsaker er saker der avgjørelsen ikke følger direkte av regler eller praksis. Saker som omfatter flere fagområder er ofte saker som på en eller annen måte har plankarakter, se avsnittet planlegging.

Kommuneplanlegging og budsjettering er saksfelt som ligger under administrasjonssjefen, som er rådmannen. Interne saker er saker som gjelder organiseringen av oppgaveløsningen i internt i kommunen.

I oppgaveløsningen brukes ulike saksbehandlingsmåter:

- Samtaler og uformelle konsultasjoner
- Møter og konferanser
- Skriftlig redegjørelse ved en saksbehandler
- Prosjektarbeid

Fullført saksbehandling innebærer at det første leddet som behandler en sak, fullfører saksbehandlingen. Dette fordrer at saksbehandlerne har evne til å vurdere alle sider ved en sak og se den fra et helhetssynspunkt. Når en praktiserer fullført saksbehandling, må det finnes visse "kjøreregler", som fastsetter hvordan en skal fremme sakene med tanke på den situasjon at det oppstår uenighet under saksgangen. Da fullført saksbehandling ble utviklet, var den tradisjonelle saksbehandling basert på at en sak blir behandlet i alle organ som saken vedrører. Saksbehandlingen var skriftlig på det viset at saksdokumentene eller kopi av disse ble sendt mellom avdelingene, som i tur og orden laget skriftlige uttalelser.

8 Det pedagogiske virkemiddel i miljøpolitikken

8.1 Miljøforvaltning er en flerfaglig utfordring

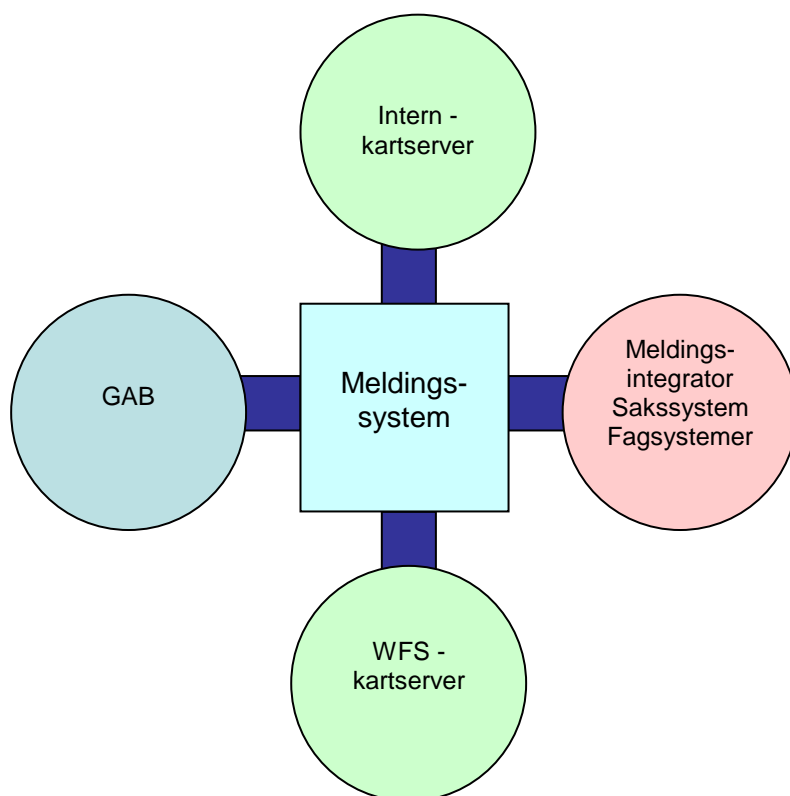
Det er mange former for kunnskap som skal være på plass når en skal utøve godt kvalifisert miljøforvaltning. Det er ikke nok å lære seg det normative grunnlaget. En må kunne forholde seg til mange kunnskapsområder for å løse oppgaver, med tanke på å fange opp behovet for kunnskap og beslutningsgrunnlag i den enkelte sak. Dette krever naturfaglig kunnskap, samfunnskunnskap, kunnskap om miljørett og om informasjonssystemer, både slike som benyttes i all forvaltning, og slike som er spesielt nyttig for miljøforvaltningen. En må fortolke alle disse fagene på en slik måte at en kan løse oppgavene på en kvalitativ god måte, samtidig som en må holde seg innenfor de ressursrammer som gjelder for oppgaveløsningen. I dette kapitlet belyses noen systemer og prosesser som kan brukes i ulike oppgaver. Det fokuseres på dialog mellom saksbehandler og berørte, hvordan dette kan gjøres på en innovativ måte, og til slutt litt om hvordan en kan bidra til legitimitet for miljøretten og ivareta sin integritet som fagperson i et flerfaglig perspektiv.

8.2 Miljøforvaltning og informasjonssystemer

8.2.1 Administrativ utfordring

All offentlig forvaltning vil gå over til å bruke elektronisk arkiv i stedet for papirbasert arkiv. Det er behov for å skjønne hva et elektronisk arkiv er, og forskjeller og likheter mellom elektronisk og papirbasert arkiv. Det er behov for å forstå at forvaltningen underlegges Noark-standard, som er statens generelle kravspesifikasjon for elektronisk saksbehandling. Tilsvarende gjelder Koark for kommunesektoren. Begreper som elektroniske dokumenter, primærdokumenter, digitale signaturer, kryptering, registre, databaser og fagsystem bør være kjent. En miljøforvalter vil måtte tilegne seg kunnskaper om og ha innsikt i hvordan arkivtjenesten og arkivet organiseres innenfor den virksomhet en tilhører. Arkivfaget anvendes i forvaltningen på tvers av oppgavetyper og fag. Det er de som er tilsatt for å drive arkivet som ivaretar fellesfunksjonene, og ivaretar de kravene som arkivloven og standarden stiller til dokumenter i saks- og arkivsystemet. Samhandling med arkivfunksjonen er en forutsetning for å handtere dokumentene i sakene. I miljøforvaltning opereres imidlertid en del fagsystemer, som er spesifikk for denne virksomheten. Utviklingen går i retning av stadig større integrasjon mellom generelt saksstøttessystem og fagarkiv.

Meldingssystemer for håndtering av alle typer henvendelser knyttet til sakene er også under utvikling. Dette er systemer som vil dekke behovet for både intern kommunikasjon knyttet til den daglige saksbehandlingen og behovet for kommunikasjon med publikum.

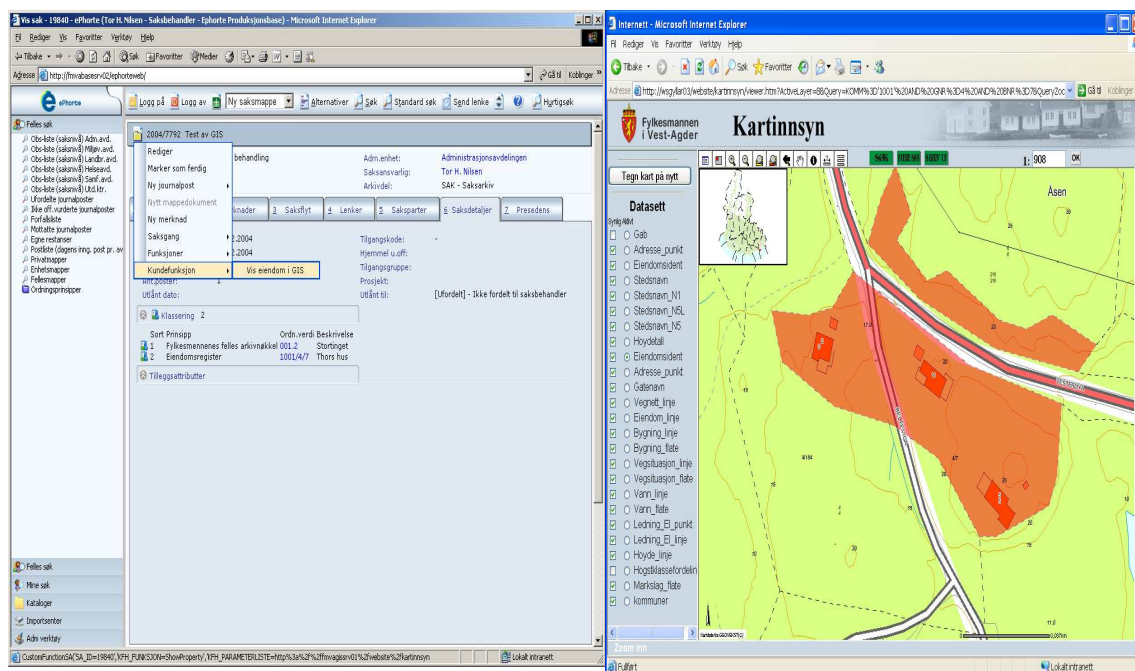


Figur 6 Prinsipptegning som viser meldingssystem som integrerer sakssystem, fagsystem, GAB og kart

Ved hjelp av et omfattende oppfølgingssystem kan saksbehandlerne til enhver tid følge saken og vite hvor langt den er kommet i prosessen. Meldingene vil videre kunne rutes til de personene eller avdelingene som har ansvaret for saken. Meldingene kan knyttes til ulike

objekter, som for eksempel eiendommer, bygninger, adresser, avtaler eller rett og slett til en geografisk referanse eller til andre meldinger. Det vil være behov for å utvikle en standard for slike meldinger som vil gjøre det mulig å nyttiggjøre seg meldingene på tvers av ulike programsystemer³³.

Dokumentjournal, som er en lovpålagt oppgave (se kapittel 3.1), har nå vært i bruk som elektronisk journal en periode. Grafiske dokumenter, som kart, er også dokumenter. Journal for å dekke slike dokumenter er under utvikling. Dette vil bane veg for en ny, grafisk journal. Integrasjon mellom tradisjonelle journaler og den grafiske inngår i utviklingsstrategien. Også for dette utvikles nasjonale og internasjonale standarder. For å kunne oppnå dette må det være felt for innlegging av en kode som kan referere dokumentet til det geografiske området eller stedet saken gjelder. I Norge er det mest aktuelt å bruke gårdsnummer, bruksnummer og festenummer, som er sentrale koder i GAB, det landsdekkende registeret for grunneiendommer, adresser og bygninger. Det utvikles kommunikasjon mellom arkiv- og saksbehandlingssystemet og en enkel kartklient. Dette gjør det mulig for saksbehandleren å stå i en sak og aktivere en meny for visning av saken i kartet. Dette er en funksjon for visning av en sak i et geografisk informasjonssystem. Det er tilsvarende mulig å søke etter saker med å stå i kartet. Figuren nedenfor viser hvordan dette kan bli seende ut i det saksbehandlingssystemet ePhorte.



Figur 7. Visning av en sak i saksbehandlingssystemet ePhorte slik saksbehandleren vil se det, med visning av nøkkelinformasjon om saken og kartutsnittet som er dekkende for saken

8.2.2 Kjennetegn ved informasjonssystemer

Et informasjonssystem er ”et system for strukturerte og definerte data som benyttes av virksomhetens kunnskapsarbeidere”³⁴. Informasjon er en funksjon av data, definisjoner og presentasjonen av disse dataene. Den kunnskap som genereres er en funksjon av informasjon, den erfaring mottakeren har fra før, og den tolkningen som skjer hos mottakeren.

Dette er systemer som brukes til å løse oppgaver i samfunnet, og indirekte gjør noe med måten organisasjoner velger å løse oppgaver. Søker du på informasjonssystemer på internett, får du over 10.000 treff. Også innen miljøforvaltning er det slike systemer. Kjennetegn ved slike er at det er en aktivitet, med klare mål og som regel en eller flere institusjoner bak. Systemene har ofte noe med forberedelse til beslutninger og markedsføring å gjøre, og de er knyttet til bruk av bestemte teknologier. Systemene brukes både innen institusjonen og eksternt i samfunnet. Der du tidligere hadde enbrugerløsninger, brukes nå i større grad infrastruktur (en tjeneste med felles struktur, men der kunden betjener seg sjøl). Systemene har ofte målgruppe på tvers av institusjoner, organisasjoner og fag, og retter seg både mot lek og lærd. Slike systemer er i dag viktig læringsmedium på linje med bøker. Deler av informasjonssystemene er knyttet til overvåkningsprogrammer. Systemene er ekspertsystem, som er (EDB) kunnskapsbasert system, dataprogram basert på ekspertkunnskap formulert i et sett av regler, som kombinert med en slutningsmekanisme kan anvendes for å løse praktiske problemer innenfor et relativt begrenset fagområde. Mens tradisjonell programvare arbeider sekvensielt, vil regelutførelsen i et ekspertsystem avhenge av den informasjonen som er tilgjengelig og av svaret som ønskes. Ekspertsystemer betraktes derfor som en form for kunstig intelligens, og er den formen som er kommet lengst når det gjelder praktiske anvendelser³⁵.

8.2.3 Overvåkning - konvensjoner - retten til miljøinformasjon

Miljøforvaltningen har ansvar for å holde oversikt over tilstand og utvikling for natur, kulturminner og forurensning i Norge. Forvaltningen kaller dette for **miljøovervåkning**, og det omfatter både påvirkning, effekter og miljøtilstand. I tillegg hører også miljødatahåndtering av ulikt slag, som kvalitetssikring og referanseproduksjon, og vurdering og rapportering av aktiviteter inn under overvåking.

Århuskonvensjonen, Grunnloven § 110 b og miljøinformasjonsloven gir Norges befolkning en rett til informasjon om miljøets tilstand. Miljødirektoratene arbeider aktivt med å spre miljøinformasjon til folk. I arbeidet med å sikre folk pålitelig informasjon er den statlige miljøovervåkingen svært viktig. Det eksisterer flere ulike overvåkningsprogrammer og de er delt inn i følgende tema: Biologisk mangfold, friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, kjemikalier, avfall, klima, luft, støy og regional planlegging.

Ansvarlige direktorat for disse overvåknings-programmene kan være Direktoratet for naturforvaltning (DN), Norsk Polarinstitutt, Riksantikvaren, Statens forurensningstilsyn og Statens strålevern. Programmene har som hovedmål å identifisere kortsiktige og langsiktige naturlige eller menneskeskapte endringer i naturen og gi grunnlag for å klarlegge årsakene til disse endringene. Programmene inneholder i hovedsak overvåking knyttet til arter og populasjoner, men gir også informasjon om utviklingen i naturtyper og økosystemer. Meningen er at resultater fra programmene skal kunne bidra til å skaffe tilveie data til nasjonale resultatmål og internasjonal rapportering, samt annen informasjon om biologisk mangfold for bruk i samfunnet.

Eksempler på slike resultater er: Overvåking av biologisk mangfold, fjellrev, gjess, vassdrag, krepsebestandene, lakselus, store rovdyr, vasspest, hjortevilt, laks og sjøaure, demografi sjøfugl, sjøfugl, hjortevilt, kartlegging av flaggermus, inngrepsfrie naturområder, kartlegging og overvåking av større norske elvedelta, lundens populasjonsøkologi i Røst, prosjekt dverggås, prosjekt havørn og skjellkontroll av stamlaks.

8.2.4 Miljøstatus Norge

Miljøstatus i Norge er ei hjemmeside på internett, som gir deg den nyeste informasjonen om miljøets tilstand og utvikling, slik som miljømyndighetene ser det. Dette er en tjeneste som er bygd opp rundt flere hovedtemaer som igjen er delt inn i undertemaer. Når du går dypere inn i et tema, vil du bevege deg fra en mer overordnet og lettfattelig presentasjon i starten og ned til en mer detaljert, spesifikk og faglig omtale av området. På de fleste temasideene finner du også lenker til gjeldende lover og avtaler, hvilke miljømål som er vedtatt, referanser som kan gi utfyllende informasjon, samt lenker til de viktigste relevante nettstedene til temaet du er inne på. I tillegg kan du se og laste ned de nyeste tilgjengelige datasettene. Nettsidene blir løpende oppdatert, og all informasjon og alle data i Miljøstatus i Norge kvalitetssikres minimum to ganger i året.

8.2.5 Prosjektet Livskraftige kommuner

Nå får kommune-Norge en ny arena for formidling av miljø- og samfunnsinformasjon. Det er utviklet et verktøy der norske kommuner kan legge ut all relevant informasjon om sin egen miljøinnsats og samfunnsutvikling i kommunen på nettsiden www.livskraftigekommuner.no. Den nye nettsiden er et verktøy som vil kunne bli et viktig redskap for kommuner så vel som innbyggerne. Nettsiden er en ny arena som vil bety bedre og enklere formidling av miljø- og samfunnsinformasjon fra kommunene. Nettsidene er under utvikling.

Prosjektleder Mona Nilsen (KS), uttaler at www.livskraftigekommuner.no er et verktøy for alle som vil følge med på miljø- og samfunnsutviklingen i sin kommune. Nettstedet formidler, forenkler og forbedrer kommunenes informasjon om miljø og samfunnsutvikling, og er en ny arena hvor kommunene legger ut informasjon om status og utvikling, mål og tiltak, indikatorer og gjøre resultatet og prosessene i nettverksarbeidet tilgjengelig, sier Nilsen.

www.livskraftigekommuner.no kan brukes av alle som ønsker å hente ut informasjon om miljø- og samfunnsutvikling i norske kommuner. Det vil være et nyttig verktøy for alt fra innbyggere, politikere og ansatte i kommunene, næringsliv, media, forskere og andre³.

8.2.6 Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå (SSB) lager offisiell statistikk og analyser om det norske samfunnet, informasjon som er vesentlig for demokratiet og markedssystemet. Offisiell statistikk og analyser basert på statistikk skal gi allmennheten, næringslivet og myndighetene kunnskap om samfunnets struktur, utvikling og virkemåte. Slik kunnskap styrker demokratiet, og gir grunnlag for bærekraftig økonomisk, sosial og miljømessig utvikling. Statistisk sentralbyrå produserer over 800 statistikker i året. Statistikken publiseres på ["/ssb.no/"](http://ssb.no/) hver dag klokka 10. SSB har som ett av de få statistikkbyråene i verden, en utstrakt forsknings- og analysevirksomhet.

8.2.7 Veiledningssystemer

Miljøverndepartementet gir ut veiledninger og brosjyrer som et ledd i å ta vare på veiledningsansvaret. Dette er grunnveiledning i de oppgavene som ligger under departementet. Ofte er erfaringer fra de dialogmøtene som er mellom nivåene med på å danne grunnlaget for arbeidet med veilederne. Veilederne er tenkt som et praktisk oppslagsverk og hjelpemiddel i hvordan kommuneplanens arealdel skal framstilles og saksbehandles, dvs gi

³ www.livskraftigekommuner.no

svar på de vanligste problemstillinger som kan oppstå i saksbehandling. Veilederne skal også fungere som oppslagsverk for sektorene og private som jobber med oppgave inne det området veilederen dekker. Andre former for tilgjengelig informasjon fra departementet er bl.a. retningslinjer og juridiske veiledere, rundskriv og prinsipputtalelser og fortolkninger. Alt dette er tilgjengelig på internett. Eksempel på slik veileder er ”Kommuneplanens arealdel”, som er merket nummer T 1382.

8.2.8 Bruk av geografiske informasjonssystemer, GIS i forvaltningen

GIS er en spesiell form for informasjonssystem. Dette er verktøy for å handtere geografiske data (stedfestet data). GIS er en teknologi som vokser raskt. Kjernen er den teknologien som brukes for å samle, organisere og distribuere geografiske data, det å analysere dataenes romlige utbredelse og mening, og hvilken betydning de har i ulike sammenhenger. GIS gir økt nytte av flybilder, satellittbilder, GPS og navigasjonssystemer m.fl. Dette er en svært innovativ teknikk, og vil på sikt bli uunnværlig for naturvitenskaplige aktiviteter³⁶.

GIS er en del av en revolusjon i kunnskapsledelse. Dette er et verktøy som kan være til stor hjelp i arbeidet med å oppnå bærekraftig utvikling. Internett har bidratt til en revolusjonerende økt tilgang på informasjon om naturen. GIS er et viktig både i arbeidet med å skaffe fram slik informasjon, og det har et stort potensial ved analyse og visualisering av sammenhenger.

Den teknologiske utviklingen medfører stadig utvidet bruksområde og nye muligheter med GIS. Det er knyttet både trivsel- og trusselbilder til det å ta i bruk slik teknologi. En del av utfordringene er kjent ved generell innføring av IT i organisasjoner. Trivielle og rutinepregete oppgaver erstattes av automatiske programmer, og en del tradisjonelle oppgaver blir automatisert. Samtidig åpnes nye muligheter for å nyansere og utvikle oppgaveløsningen, og det er åpnet for ny aktivitet ved at mediet kan erstatte andre måter å framskaffe, analysere og visualisere informasjon. Ofte er den nye kompetansen preget av å være mer tverrfaglig og interfaglig enn den opprinnelige, noe som ofte er grunnlag for endringsprosesser i organisasjoner. Bruken av informasjonssystemer er avhengig av brukermiljø. Informasjonssystemer er en av mange systemer som påvirker miljøforvaltningen. Pådriverne sier vi kan bruke slike systemer for å styrke forvaltningen av vår felles natur- og kulturarv. Det er lagt stor vekt på dette i flere stortingsmeldinger.

Når vi kartlegger brukersiden, kan det godt være at bildet er annerledes. Det brukes store ressurser på å bygge opp slike informasjonssystemer, men greier de ulike aktørene å ta det i bruk? Det er på det rene at det er behov for utviklingsutvikling, der det bl.a. bygges opp effektive brukermiljøer rundt denne satsingen. Dette er en utfordring også i forsknings- og undervisningssammenheng. For at disse systemene skal komme til sin rett i oppgaveløsningen, krever det både kompetanse og brukermiljøer.

8.3 Utdanning som virkemiddel for bedre forvaltning

Utdanning på alle nivå er det viktigste pedagogiske miljøpolitiske virkemiddelet. Utfordringen med utdanning har mange aspekter. Det er behov for å utvikle utdanningen i skoleverket på alle nivå. Framtidas ungdommer har en helhetlig forståelse for verdigrunnlaget i ulike landskap og samfunn. Det er viktig å ha fokus på utdanningsvalget i ung alder både med tanke på bruk og vern av naturressurser, blant annet med klassiske naturfag i skolen. Dette bør følges opp med studier som skal gi helhetlig forståelse for planlegging av ulike landskap.

I dette kompendiet hovedfokus på hvordan forvaltningsoppgaver skal gjennomføres, og på ferdigheter og kunnskap som kan være til hjelp nettopp for å velge fornuftig framgangsmåte.. Verdien av kunnskap står sentralt i dette. Kunnskap er viktig suksessfaktor for alle organisasjoner. Det er stort fokus på det å ha ledelse og ansatte med god kompetanse. Kompetanse regnes som viktig også ved borgermedvirkning og for aktører i møte med forvaltningen. Mange har behov for god kompetanse om hvordan en kan handtere kompleksitet, slik at en kan bidra til å lage enklere systemer og samtidig ivareta de kravene som stilles, ikke minst i forhold til miljø. Det er en trend at ledere i økende omfang vil bli krevd dokumentasjon for virksomhetens miljøprestasjoner. I tillegg til å være et krav fra omgivelsene, gir det også nye muligheter for den enkelte virksomhet. Utfordringen ligger i å tilpasse seg kravene og samtidig utnytte mulighetene strategisk til å bruke økende miljøbevissthet til å styrke virksomheten og forbedre konkurranseevnen.

For å handtere dette er det behov for kunnskapshåndtering ut fra et ledelsesperspektiv, et utviklingsperspektiv og et strategisk perspektiv. Det er behov for å rette søkelys mot overgangen fra industrisamfunnet til kunnskapssamfunnet og de følger det får for organisasjon og ledelse. Det er behov for å beherske ulike kunnskapsformer og deres betydning og rolle i arbeids- og næringsliv, om forutsetninger for vellykket innovasjon og om organisatoriske og juridiske konsekvenser av teknologiske endringer. Læring skapes i møtet mellom teori og praksisfeltet, som er viktige faktorer for et godt læringsmiljø. Det er i økende grad erkjent at teoretisk kunnskap bør være nyttig for praksisfeltet. Det er viktig å kjenne til metoder for kunnskapsdeling som gjør at en kan lykkes. Ofte er det ikke nok å søke hen til databaser og ekspertsystemer for å skaffe fram kunnskap. Det er i tillegg behov for å initiere dialog, og det er behov for å kunne initiere og delta i innovative prosesser, der det foretas en teoretisk forankret refleksjon over et praktisk problem.

8.4 Innovasjon i forhold til miljøpolitikk

8.4.1 Innovasjon og entreprenørskap i forhold til miljøledelse i virksomheter

Innovasjon brukes om alt fra ideer og oppfinnelser til nye tjenester og produkter. Det lar seg ikke uten videre å lage kokebok med oppskrifter på innovasjon. Usikkerhetsfaktorene er for mange til det. Innovasjon er en systemisk aktivitet. Det vil si at en rekke forutsetninger må være til stede for en god innovasjonsprosess, som for eksempel kunnskap, ferdigheter, bedrifter, distribusjonskanaler, arenaer der det er interesse for dette og så videre. Dersom man virkelig ønsker å fylle en innovasjonspolitik med konkret innhold, er det viktig å ha høy bevissthet om hva som kan påvirke og utløse innovasjon³⁷.

Noen ganger er forskning den viktigste ingrediensen i innovasjon. I dette tilfellet kan det trekkes en rett linje fra grunnforskning, via anvendt forskning til innovasjon. En ny idé eller oppfinnelse er imidlertid i seg selv ingen innovasjon. Den blir først en innovasjon når den prøves ut i praksis og kommersialiseres. Innovasjon er et resultat av mange faktorer, ofte vanskelig forutsigbare. En innovasjon kan skje når en idé, enten det er et produkt, en prosess eller en tjeneste, møter en bedriftskultur, et marked, et distribusjonsapparat, en offentlig politikk, og ikke minst mennesker. I denne miksen er det mange årsaker til suksess og fiasko.

8.4.2 Innovasjon i tjenesteyting

Innovasjon og entreprenørskap i næringslivet har størst overføringsverdi til den siden av offentlig virksomhet som dreier seg om tjenesteproduksjon. Dette kompendiet går i begrenset grad inn på sentrale økonomiske begreper i kommunesektoren. Kombinasjonen av teori og praktiske regneeksempler i den kommunale organisasjonen kan gjøre kommunen bedre rustet til å tolke regnskap og analysere viktige nøkkeltall. Dette vil gi bedre forståelse for de mekanismer som er styrende for beslutninger, tiltak og virkninger på miljø. Det forutsetter stor bevissthet om bruk av styringsinstrumenter og det å forstå viktige sammenhenger i en virksomhet. Dette gir mulighet til å lære om miljøstyring i forhold til pengestrøm og pengeflyt i virksomheter og å gjennomføre forandringer slik at virksomheten oppnår miljøeffektivitet, blant annet ved bruk av nye informasjonssystemer og pedagogiske læringsmetoder (lærende organisasjon).

Innovasjon kan gi kommunen bedre kunnskap for å oppnå bedre kommunal tjenesteyting. I praksis innebærer dette fokus på kommunale roller og det å legge et økonomisk perspektiv på kommunal tjenesteyting. Mesteparten av tjenestetene i en kommune er til for å dekke allmenne formål. Organisatoriske løsninger utvikles for å sikre verdigrunnlag og tjenesteproduksjonens økonomi for å oppnå god økonomisk styring med disse allmenne formålene. Det er relevant å bruke begrepet markedsføring av kommunale tjenester som ledd i tjenestetilbudets utforming, slik at en oppnår bevissthet om hvilke oppgaver som er egnet for å legge ut til markedet, og ikke markedsutsetter en oppgave på et område der markedet er utilstrekkelig for å ivareta samfunnshensyn. Dette medfører behov for løpende vurdering av både overordnet organisering og utforming av driftsorganisasjonen. Noe av oppgaveløsningen skjer utenom driftsorganisasjonen som ledd i privatisering. Uansett hvordan driften organiseres vil det være behov for planlegging av et helhetlig opplegg for tjenesteytingen.³⁸

8.4.3 Innovasjon i forvaltning

Vi vil sjelden oppleve at vi har uendelig ressurser tilgjengelig for å løse oppgaver, uansett hvor viktig oppgaven kan synes. Ressurssituasjonen i offentlige virksomheter har i de senere år medført økt fokus på økonomiske resultater. Dette har for mange virksomheter vært en sunn og nødvendig utvikling. Man blir tvunget til å tenke gjennom hvordan tildelte ressurser blir utnyttet. Oppgaver må løses innenfor et lærings- og innovasjonsperspektiv. Dette innebærer tjenesteproduksjon i et "kundeperspektiv" samtidig som den tilpasses innenfor de finansielle begrensninger som gjelder for den aktuelle organisasjonen. Det dreier seg om å være bevisst hvilke handlinger det er som gir resultater i samsvar med det som er organisasjonens visjon, mål og strategi. Det gjelder å være bevisst sammenhengene mellom årsak og virkning. Dette bør også dreie seg om å oppfylle ønsket om miljøeffektivitet innen det området en forvaltningsoppgave skal påvirke.

I utgangspunktet er innovasjon en ledelsesoppgave. I hht moderne forståelse av ledelsesteori er det imidlertid slik at alle i en organisasjon må ta del i ledelse.³⁹ I dette kompendiet er vi nødt til å avgrense dette kompetanseområdet til det som må ivaretas innenfra i rollen som miljøforvalter. Vi kan ikke gå inn i dette med den tyngden som for eksempel administrasjonssjef i en kommune må beherske.

Saksbehandling innen miljøforvaltning krever aktører som har kunnskap om, forståelse for og innsikt i utfordringer (mål) og metoder (midler) knyttet til innovasjon i et bærekraftig utviklingsperspektiv. Det er grunn til å tro at dette er stoff som må læres ved deltakelse i prosesser der ulike metoder blir praktisert, sammen med en samarbeidspartner

(offentlig/næringsliv)slik at en blir kjent med relevante utfordringer i forhold til dette. Ofte vil det framstå krav om å være endringsvillig, og å kunne gi bidrag til fornyelse av den organisasjonen en tilhører. En vil bli målt på kvalitet, som innebærer å tilfredsstille behov og innfri forventninger. For kommunale tjenester er det både brukeres, fagpersoners og oppdragsgivers forventninger som skal oppfylles. For å oppnå dette er det nødvendig med dialog mellom brukere/berørte, ansatte, ledere og politikere. Bare dialog kan bidra til at forventningene blir realistiske og at tjenestene blir så gode at behov og forventninger blir oppfylt.

I kundeperspektivet er det viktig å utvikle og beherske dette med dialog. Dette dreier seg til en viss grad om personlige egenskaper, men mye kan gjøres ved å lage gode rammer rundt samhandlingen mellom involverte i de sakene som skal løses. Det gjelder å ha stor bevissthet om hva som kreves og hva som virker. De fleste vil før eller senere oppleve at dette kan utvikle seg utstyrlig. Også i de tilfellene dialogen ikke gir ønsket resultater må en forvalter holde fatningen. Dette er uten tvil et viktig kunnskapsområde for miljøforvaltere.

I tillegg til kunnskap om det mellommenneskelige, skal miljøforvalteren også bidra til å bringe forskningsbasert kunnskap inn i sakene og i dialogen. Forskning er viktig for å møte nasjonale og globale samfunnsutfordringer, og bidrar til positive samfunnsendringer og forbedring av menneskers livskvalitet. Imidlertid kan forskningen ha negative effekter eller misbrukes. Det er derfor viktig med sterk etisk bevissthet. Kunnskap som framskaffes gjennom forskning og samfunnsdebatt er ofte normgivende for dialogen mellom forvalter og borger. Det som er normerende får ofte et ovenfra og ned perspektiv. Miljøforvaltningen må derfor kunne vurdere hva som er relevante forskningsbidrag.

Forskning får stadig viktigere rolle for evnene til innovasjon og verdiskapning. Hovedårsaken til veksten i verdens forskningsinnsats de siste årene er at både offentlig sektor og næringslivet blir mer kunnskapsdrevet og finner det lønnsomt å investere i forskning. Samtidig med at omfanget av forskning øker, har informasjons- og kommunikasjonsteknologien bedret tilgjengeligheten til forskningsresultatene dramatisk. Dessuten øker kunnskapsutvekslingen over landegrensene, dels som følge av globaliseringen, dels som følge av målrettede prosesser som utviklingen mot et felles europeisk forskningsområde. Denne utviklingen skaper en ny dynamikk med økt samarbeid og økt konkurranse på samme tid.

Verdenssamfunnet står overfor utfordringer som krever forskningsbasert kunnskap. En kritisk og opplyst samfunnsdebatt krever at viktige spørsmål og konflikter belyses fra flere hold. Spørsmål om omfanget av og årsaken til klimaendringer krever for eksempel kunnskap og komplekse sammenhenger både i naturen og sosiale systemer, og ikke minst sammenhenger mellom naturen og mennesker. Slike spørsmål bør ikke forvaltes av en ekspertise, men diskuteres åpent av flere kvalifiserte aktører⁴⁰.

8.5 Dialog som hjelpemiddel i oppgaveløsning

Det viktigste med god dialog er å bruke det som hjelpemiddel for å løse oppgaver på en så fornuftig måte som mulig. I tillegg er det en sammenheng mellom evnen til god dialog fra forvaltningens side og graden av legitimitet som oppnås for de systemene forvaltningen skal sette ut i liver overfor borgerne.

Samordning og forenkling er viktige rammebetingelser for god dialog. Det at en forvalter har god oversikt over den virksomheten som skal utøves er en viktig del av dette. Slik kan en bidra til at ulike systemer kan forenes i en enkel og logisk måte å arbeide på. Dialog skal hjelpe til å oppnå tilfredse brukere som vet hva de kan forvente, og som opplever at de blir hørt og tatt på alvor. Dialog skal også sikre god ressursutnyttelse med at tilfredse deltakere i prosesser vet hva som de skal leveres. Til å oppnå dette bør en kunne kunsten å kunne planlegge – utføre – sjekke, måle, vurdere og korrigere opplegget for oppgaveløsning.

I dette tilfellet brukes begrepet dialog som middel for å få fram kunnskap og avklare ulike former for faglighet som grunnlag for å utøve forvaltningens frie skjønn. Innovasjon er en systematisk måte å tilnærme seg dette på, og brukes i ulike sammenhenger knyttet til samfunnsutvikling. Begrepet har en teoretisk forankring først og fremst til økonomifaget. Når dette aktualiseres i forbindelse med forvaltning, er det behov for å skaffe seg en oversikt over kilder til innovasjon, som kan være naturressurser og befolkningsforhold. Det er mest aktuelt å se på innovasjon i et interesseperspektiv, der en legger vekt på å finne ut hvem som er de sentrale aktørene, og hvordan samspillet er mellom aktørene i de aktuelle sakene. Vi må anta at dette tar ulike former når vi løser oppgaver på nasjonalt nivå, regionalt og i lokalsamfunnet, og det er relevant å trekke inn hensyn som konkurransekraft på alle nivå.

I alle organisasjoner og sammenhenger vil det være en del faktorer som både fremmer og begrenser innovasjon, som kultur, tradisjon for kreativitet, kjønn og livsfase. For å bedre grunnlaget for dette er innovasjon blitt satsingsområde i skolen.

8.6 Læringsprosesser som ledd i planlegging

Planlegging i Norge er knyttet til kommunens sterke rolle i forvaltningen, til demokrati og til plan og bygningsloven. Planlegging kan imidlertid ikke læres bare ved å lese om lovgivning. Etter min mening er den største utfordringen med planleggingen av lokalsamfunn å oppnå bevissthet om utfordringene, skape ”17 – mai stemning” rundt visjonene og engasjement rundt mål. På enkelte områder bør det være mulig for aktørene og innbyggerne i et lokalsamfunn å sette seg mål, og utvikle en felles forståelse for hvor en skal, og det skal kunne etterprøves. Et ledd i dette er å utvikle felles forståelse for hvilke veier det er som kan føre til målet.

Innovasjon er knyttet til aktører, som produserer noe, yter tjenester eller som rett og slett ivaretar interesser i en sak. Organisasjonene som aktørene agerer i, vinner ny innsikt gjennom ny kunnskap og bruker dette for å forbedre produktet, tjenesten eller å sikre posisjonen for egen interesse i saken. Her gjelder det å fokusere på kreativitet og kreative prosesser. Til en viss grad kan en trekke veksler på entreprenørskap, som dreier seg om virksomheter og etablering/igangsetting av ny virksomhet. I offentlig forvaltning gjelder det å ha fokus på det å tenke nytt, kreativt og tverrfaglig, noe som fordrer kreative prosesser. Kontakt mellom forskning, undervisning og planlegging kan styrke dette.

Planlegging dreier seg bl.a. om styring. Det er ikke alltid lett å se på styring som kreative prosesser. Styring går bl.a. ut på å trekke opp grenser for hva borgeren kan iverksette av tiltak uten innblanding fra det offentlige. Flere lover har regler for når forvaltningen skal trekkes inn før tiltak besluttet og iverksettes. Mange opplever slik styring som hinder for nyskapning. De fleste erkjenner at samordning mellom sektorer og sektorinteresser et viktig mål med planlegging. Det skal være et godt og fleksibelt hjelpemiddel for å tilrettelegge for utvikling av lokalsamfunn og regioner og til å ta vare på ressursgrunnlaget, miljøet, biologisk mangfold, sosiale goder mfl. hensyn. Derfor er arealplanlegging en viktig del av miljøforvaltningen.

Kjernespørsmålet i arealplanlegging er avveiningen mellom bruk og vern av areal- og naturressurser. Arealer som settes av for bruk avgrenser verneperspektivet. Motsatt gjelder at vern begrenser bruksperspektivet. Handheves byggeforbudet i 100 m beltet langs sjø, kan ikke verken den som ønsker å bygge, grunneieren som vil selge eller den evt. proaktive agenten i kommunen realisere de verdiene som ligger til grunn for ønsket om å bygge. Motsatt må de andre potensielle interessentene gi tapt hvis det blir tillatt utbygging i et omstridt område, enten det er gjennom dispensasjon eller planvedtak. Både tiltakshavere, grunneiere, berørte og myndigheter må rette seg etter virkningen av planvedtak.

Ofte framstår det konflikt mellom sektormyndigheter og aktører i miljøraker. For å handtere slike situasjoner slik at det kna bygges broer mellom interessekonfliktene kna en bruke kreative prosesser.

8.6.1 Gode planprosesser medfører gode læringsprosesser

Jeg vil ikke påstå at det alltid er slik at arbeidet med forvaltningsoppgaver er en ideell læringsarena. Saksbehandleren vil alltid lære av en saksbehandlingsprosess, både på godt og vondt. I hvilken grad flere lærer avhenger av en rekke faktorer og begrensninger både i saksbehandlingsorganisasjonen og blant aktørene og deltakerne. Planlegging på det kan gjøres til lærende prosesser.

Planleggingsteori er naturligvis en viktig kunnskap for planleggerne, både for å kjenne til hva en kan oppnå gjennom planer, og om hvordan en kan legge opp til gode prosesser. Planleggeren kan bruke planleggingsteori som et verktøy for å reflektere over hvordan planleggingen er lagt opp, og om hvordan dette kan endres for å få til bedre planlegging. Det er ikke uvanlig at planprosesser blir preget av konflikt og uenighet. I slike tilfeller vil det være nyttig både for planleggeren, for deltakere og berørte å kunne forklare for seg sjøl og andre hva konflikten bunner i. Her kan en ved hjelp av teori vinne forståelse for situasjonen, og for å kunne finne fram til en konstruktiv agenda.

8.6.2 Verdifull kunnskap tilføres gjennom medvirkning i planleggingen

Det er så lett å tenke seg at det er forskerne som skal formidle kunnskap til forvalterne, som igjen skal formidle denne kunnskapen til befolkningen. Det er jo rett at slik formidling skal bedrives. Dette er imidlertid bare en del av kunnskapsarbeidet som er nødvendig i planlegging. Kunnskap skal også formidles den andre vegen, fra borgeren og aktørene til forvaltningen, politiske myndigheter, organisasjonene og forskningen.

Jeg vil belyse dette med et eksempel fra kystsoneforvaltning. På avslutningsseminaret for prosjektet HASUT, som står for Havbruk, Areal, Samordning og Utvikling i Trøndelag ⁴¹, ble det formidlet erfaringer fra et prosjekt, som er rapportert av Norges Geologiske undersøkelser, NGU under tittelen Nye marine grunnkart ⁴². Eksemplet er utviklet gjennom forskning, som har gått ut på å kartlegge og visualisere undersjøiske landskap med ny teknologi. Hensikten er å vise hvordan slike kartlegginger kan bidra til bedre forvaltning og bruk av kystsonen. Dette eksemplet viser at den kunnskapen som virvles opp i slike prosesser ikke er verdinøytral. Graden av åpenhet som oppnås mellom ulike aktører vil være avhengig av forvaltningens evne til å skape tillitt. Dette gjøres ved at partenes interesser blir sikret i rimelig grad. Det er verdier knyttet til de data som private parter bidrar med til felles bruk. Med moderne teknologi er det mulig å skaffe felles data på områder der bare naturbrukerne

hadde kunnskap før, en kunnskap som har utgjort en svært viktig del av verdigrunnlaget for kystfiskere.

I prosjektet er det tatt utgangspunkt i hva geologi kan bidra med. Målet er å tegne et detaljert bilde av bunnlandskapet i sjøen, på tilsvarende måte som en på land får fram et karakteristisk bilde av hav, flatland og fjellet. Det er i dag mulig å framstille sjøbunnen som et landskap der en kan hente fram informasjon som kan brukes til støtte for hvordan en kan livnære seg av havet. NGU skanner havbunnen, og lager et slags ”flybilde”, med å bruke GIS – teknologi. Dette er en tilnærming som krever stor grad av integrering av ulike typer fagkunnskap.

Hele dette systemet bygger på to grunnleggende faktorer, som er:

- ulike brukere, men integrert kompetanse
- felles data

Ordfører Kristen Dille i Fosnes kommune kom så med innspill til hva denne kunnskapen kan brukes til. Dille er opptatt av at de som er berørt av forvaltningen må etablere et eierforhold til den kunnskapen som foreligger. Hvis ikke kan en like gjerne la være å satse på denne måten. Dille refererer til Åge Ugseth, som er fisker i dette kartleggingsområdet, og som har deltatt intenst i arbeidet med kartlegging av sjøbunnen ved Jøa. Han står som et symbol for det eierforholdet som brukere får, og bør ha til prosjekter som gjennomføres for å videreføre kunnskapsgrunnlaget for bruk og vern av naturen. Det er en kjensgjerning av lokalbefolkningen langs kysten sitter på generasjoners erfaring med å utnytte den blå åkeren. Samtidig åpner det seg nye muligheter med ny kunnskap og teknologi, som helst skal anvendes slik at det blir til nytte både i dag og i framtida.

Så var det Leif Harald Hansen, Fiskarlaget Midt-Norge sin tur til å si litt om næringens kunnskapsperspektiv. Han sier at vi her er vitne til en kartlegging av sjøbunnen som på en måte ender med at det lages felles kartinformasjon. Med dette går en inn i en verden der fiskernes hemmeligheter avsløres. Næringas utgangspunkt må være at de som har bruk for dette materialet skal ha nytte av det, mens de som ikke har nytte, eller kan mistenkes for å misbruke det, ikke skal ha så lett tilgang. Derfor er det et stort spørsmål hvordan et slik material skal benyttes.

Dialog er det instrumentet forvalteren kan bruke for å handtere slike utfordringer. Dialogen må brukes for å oppnå gjensidig forståelse mellom parter og mellom partene og beslutningstakerne for å få til ønsket resultater innen dette området.

8.7 Legitimitet og integritet

Også det pedagogiske virkemidlet er til en viss grad støttet av lovgivning. Opplysningsplikt i forvaltningsloven, retten til innsyn etter offentlighetsloven og retten til miljøinformasjon er eksempler på dette. På den andre siden er det pedagogiske virkemidlet en viktig forutsetning for det normative, fordi legitimitet er så viktig. Dette er i stor grad en pedagogisk utfordring for både lovgiver og forvaltningen.

Hvis det avdekkes dårlig atferd blant personer eller ukultur i organisasjoner som utøver tilsyn og kontroll, er det ofte ikke så lang veg til forslag om å legge ned organet. Det problemet som er avdekket vil snart overskygge behovet for å ha tjenesten. Det burde ikke være så overraskende at det ofte er slik. Målrettede, effektive og robuste organisasjoner er viktig for å

dyrke fram legitimitet. Det gjelder å legge til rette for fornuftig atferd bland dem som skal utføre oppgavene.

Når det gjelder slike rettssosiologiske utfordringer, kan det være nyttig å analysere problemene ut fra de ulike miljøpolitiske virkemidlene. De gjelder å ha god oversikt over hva som kan og bør gjøres på det enkelte forvaltningsnivå, en bør ha god oversikt over aktører, interesser og krav, og utvikle personlig integritet. Det vil alltid være behov for institusjonell makt til å kontrollere at lover, regler og andre politiske føringer fra stortinget følges opp. Mye av denne makten må i siste instans utøves av enkeltpersoner, som skal utøve forvaltningens frie skjønn innenfor delegererte fullmakter. Det vil bli helt absurd hvis sakene må løftes inn til regjeringen eller et sentralt direktorat så snart det foreligger en tvist eller en klage.

Nasjonalstaten har, og vil i overskuelig framtid ha ansvaret for å iverksette internasjonalt forpliktende tiltak på miljøområdet. Den samme miljømyndigheten vil måtte delta i arbeidet med å veilede om innholdet og kravene som nedfelles gjennom nasjonal og internasjonal politikk. Det er mulig at vi en gang i framtida har kommuner som kan rapportere sin miljøtilstand og dokumentere at det er bærekraftig utvikling innen kommunegrensen på egen hånd. På denne måten kan de tilfredsstillende et evt. framtidig statlig krav til sertifisering, som innebærer at de kan følge sine "egne lover" på miljørada så lenge de kan fortsette å dokumentere at tilstanden er tilfredsstillende. Dette er imidlertid utopi i dag. Det største problemet for en kommune blir å dokumentere virkninger som påføres utenfor kommunegrensen, ikke minst for at den globale økonomien tillater utnytting av svakere konkurranseposisjoner andre steder i verden.

Det er slett ikke noen grunn til å avblåse miljøkampen. For å løse de store utfordringene må vi regne med nye krav. Disse kravene vil dels komme som regler i lover. Staten vil måtte ha et apparat for å sikre at lovens intensjoner blir oppfylt. Bygger vi ned apparatet den ene dagen, må det bygges opp igjen den neste.

9 Innføring i begrepene lovbrudd og straff

Det er behov for en oversikt over når en krysser grensa fra forvaltningssak til lovbrudd og straff. I det siste tilfellet er det strafferett som kommer til anvendelse. Med generell strafferett menes de generelle vilkårene for at noen skal straffes.

Når reaksjonen kommer i form av ei bot, brukes at økonomisk virkemiddel, men der det normative regulerer svært stramt hvordan dette skal anvendes. I saker der det er behov for å vurdere et skyldspørsmål eller en straffeutmåling, må en trekke inn betraktelig grundigere juridisk kompetanse enn det som det siktes til i dette kompendiet. Målet her er å gi en oversikt over når det er snakk om forseelser, som har en slik alvorlighet at det er aktuelt å påtale, og at det er behov for tilsyn for å avdekke lovbrudd. Vi må kunne vite når det er skjellig grunn til å anta at det foreligger lovbrudd og straff, og vi må kjenne til de viktigste reglene som regulerer dette. Miljøkriminalitet er et begrep som brukes om brudd på miljølovene.

Når straff er innført, bygger det på forutsetninger om at straff fører til færre brudd på loven. De fleste av oss ville trolig overholdt loven selv om overtredelsene ikke var straffbart, men det er også opplagt at noen overholder denne loven ene og alene fordi de ikke har råd til å betale bøter eller de ikke ønsker å bli stemplet som kriminelle.

En straffetrussel er ikke nok. Dersom risikoen for å bli oppdaget er svært liten, mister straffetrusselen mye av sin verdi. Dersom lovbrudd som faktisk blir oppdaget, ikke blir etterforsket og heller ikke fører til straff, blir bestemmelsen etter hvert uten reelt innhold. Nyten av en straffetrussel henger derfor sammen med etterforskningskapasitet og prioriteringer hos politi og påtalemyndighet.

9.1.1 Domstolenes rolle i forhold til forvaltningen

Ved straffbare forhold er det politiet som etterforsker, og som fremmer saker for domstolene. Det er så domstolene som tar standpunkt til om det er grunnlag for å påkjøre saken, som avgjør skyldspørsmålet og eventuelt utmåler straff. Det er imidlertid en del eksempler på at forvaltningen kan utstede bøter.

Den dømmende makten er altså klart atskilt fra forvaltningen. Dette har sitt utspring i tredelingen mellom lovgivende, utøvende og dømmende makt. Forvaltningen må imidlertid ha et våkent blikk overfor lovbrudd.

9.1.2 Generalklausul om miljøkriminalitet – Straffeloven § 152 b

Generalklausulen om miljøkriminalitet i straffeloven § 152b kom inn i loven i 1993, og ble gitt for å fange opp de alvorligste tilfellene av miljøkriminalitet. Det var også et formål med bestemmelsen å kunne idømme vesentlig strengere straff enn særlovgivningen ellers åpnet for. Bestemmelsen var dessuten ment som et generelt signal til strafferettslige myndigheter om å oppprioritere innsatsen mot miljøkriminalitet.

Kravet om betydelig skade, som er i tråd med formålet med bestemmelsen, avgrenser mot mindre grove lovbrudd som mer naturlig hører hjemme i særlovgivningen. Kravet er nødvendig for å kvalifisere de handlingene som faller inn under virkeområdet til bestemmelsen. Det er krav om skyld for at § 152b skal komme i betraktning, altså at miljøkrenkelsene har skjedd forsettlig eller som følge av grov uaktsomhet. Bestemmelsen skal bare brukes i de alvorligste tilfellene. I særlovene er det normalt tilstrekkelig med simpel uaktsomhet.

Strafferammen for grove fauna- og kulturminneforbrytelser er fengsel i inntil 6 år, mens forurensningskriminalitet kan straffes med fengsel i inntil 15 år hvor død eller betydelig skade på legeme eller helbred har blitt følgen av forbrytelsen.

Miljøkriminalitet er kriminalitet som rammer så vel det ytre som det indre miljø.

Dette kan være:

- natur- og faunakriminalitet
- forurensningskriminalitet og
- kulturminnekriminalitet

Dette er et dynamisk område der samfunnsutviklingen medfører nye kriminalitetsformer.

Miljøkriminalitet er ofte noe som ofte foregår innenfor en virksomhet som i seg selv er lovlig.

9.1.3 Noen eksempler på lovbrudd og miljøkriminalitet

Nedenfor er det gitt en oversikt som viser typiske overtredelser ved ulike lover i miljøretten, og det vises til none bestemmelser om lovbrudd.. Dette er hentet fra en rapport utarbeidet for politidirektoratet⁴³.

Viltloven

- Jakt på og fangst av truede fuglearter (for eksempel dagrovfugler og ugler)
- Underslag og heleri av vilt som tilhører Viltfondet
- Ulovlig jakt på de store rovdyrene (bjørn, ulv, gaupe og jerv)
- Ulovlig jakt på hjortevilt (hjort, elg, rådyr og villrein)
- Ulovlig eggsanking

Naturvernloven

- Ulovlig ferdsel i naturvernområder
- Ulovlig bygging, graving og masseutfylling og hogst i naturvernområder
- Plukking av fredede plantearter
- Ulovlig veibygging eller anleggsarbeid

Motorferdselsloven, typiske overtredelser:

- Snøscooterkjøring i strid med lov eller forskrift
- Snøscooterkjøring i strid med innvilget dispensasjon
- Ulovlig barmarkskjøring med eksempelvis terrengmotorsykler og beltekjøretøy
- Bruk av større båtmotor enn tillatt
- Ulovlig motorferdsel synes stadig å øke i omfang. Konsekvensen av dette er bl.a. en betydelig miljøslitasje, spesielt i forhold til barmarkskjøring.

Plan- og bygningsloven

- Ulovlige terrenginngrep og utbygging i strandsonen er en trussel mot allmennhetens rett til fri ferdsel, og medfører dermed en innskrenking i menneskers mulighet til rekreasjon og naturopplevelser.

Friluftsloven

- Friluftsloven er straffesanksjonert
- Det er mange eksempler på lovbrudd, men det er nesten ikke reagert med straff på de 45 årene loven har eksistert
- ”Friluftsloven er nærmest skreddersydd for ansvarspulverisering”

Skogbruksloven

- En stor trussel mot biologisk mangfold og allmennhetens friluftsliv er ulovlig hogst.
- Skogbruksloven av 1965 har en straffebestemmelse i § 52.
- Forslag til ny skogbrukslov - foreslått endret slik at det blir innført ubetinget offentlig påtale for brudd på lovens bestemmelser.

Forurensningsloven, typiske forurensningsovertredelser

- Ulovlig utslipp fra industrien til vann, luft eller grunn
- Ulovlig dumping eller nedgraving av avfall (husholdning, landbruk, industri)
- Ulovlig import/eksport av farlig avfall
- Landbruksforurensning (gjødsel, silosaft og ulovlig bruk av plantevernmidler)
- Ulovlig avfallsbrenning
- Oljeforurensning fra skip

- Ulovlig innførsel og omsetning av farlige produkter (kjemikalier og helsefarlige næringsmidler)
- Mangler ved bedriftenes intern-kontrollsystem

Produktkontrolloven

- Ulovlig import, omsetning og bruk av farlige produkter er definert som forurensningskriminalitet
- ulovlige tilsetningsstoffer eller genmodifisert materiale
- Strafferammen i produktkontrolloven er bare bøter eller fengsel i inntil tre måneder, jf § 12, 1. ledd.

Lov om plantevernmidler

- bestemmer i § 18 at brudd på loven straffes med bøter
- Andre reaksjonsformer overfor brudd på bestemmelsene er beslag av varer, inndragelse av autorisasjonsbevis og trekk i produksjonstilskudd
- Eksempler på brudd på loven er ulovlig bruk av plantevernmidler

Vannressursloven og vassdragsreguleringsloven

- Med lov av 24. november 2000 nr. 88 om vannressurser, fikk vi en sterk og viktig lov til vern av våre vassdrag
- Spesielt viktig er lovens bestemmelser til vern mot skader i og langs vassdrag
- Loven medfører at et vassdrags kantsoner endelig har fått et strafferettslig vern.
- Vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 nr. 17 kan også få strafferettslig betydning ved mistanke om brudd på konsesjoner gitt i medhold av loven (typisk er brudd på bestemmelser på minstevassføring med naturødeleggelse og fiskedød som følge)

Kulturminneloven, typiske overtredelser:

- Skade på automatisk fredede kulturminner, for eksempel ødeleggelse av gravhaug eller hærverk på helleristning
- Vrakplyndring
- Graving etter løse kulturminner
- Større grave- eller byggearbeider som er igangsatt uten at man på forhånd har gjort undersøkelser med henblikk på lokalisering av automatisk fredede kulturminner eller skipsvrak
- Riving av automatisk- eller vedtaksfredet bygning eller anlegg uten tillatelse
- Brudd på utførselsforbudet som gjelder en rekke gjenstander eldre enn 50 år

Referanser - kildehenvisning

- ¹ Backer, Inge Olav 2002, Innføring i naturressurs- og miljørett, 4. utgave
- ² NorgesLexi - Norsk politisk dokumentasjon på Internett
- ³ Timothy Riordan 2000, Environmental science for Environmental Management
- ⁴ Klausen, Jan Erling og Rommetvedt, Hilmar 1996, Miljøpolitikk, organisasjonene, stortinget og forvaltningen
- ⁵ Andrew Jordan and Timothy O'Riordan 2000, Environmental politics and policy processes
- ⁶ Røhnæk, Ørnulf 1996, Miljø og jus
- ⁷ LOV-1981-03-13-6 Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven).
- ⁸ David R. Doublet og Jan Fridthjof Bernt, Retten og vitenskapen, Bergen 1993 s. 59-67.
- ⁹ Bugge 2006 Lærebok i miljøforvaltningsrett
- ¹⁰ Klyve, Arild 2001 Miljøforvaltning ISBN 82-996104-0-0
- ¹¹ Røhnæk, Ørnulf 1996, Miljø og jus
- ¹² Røhnæk, Ørnulf 1996, Miljø og jus
- ¹³ LOV-1970-06-19-69 Offentlighetsloven
- ¹⁴ Overå, Oddvar og Bernt, Jan Fridthjof, 2001 Kommuneloven med kommentarer
- ¹⁵ NOU 2003:14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven
- ¹⁶ Bukve, Oddbjørn, 2000 Kommunal forvaltning og planlegging
- ¹⁷ Klausen, Jan Erling og Rommetvedt, Hilmar 1996, Miljøpolitikk, organisasjonene, stortinget og forvaltningen
- ¹⁸ [1] St.meld. nr. 25 (2002-2003) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
- ¹⁹ Ciras, Reganold – Pearson 2005 Natural Resource Conservation, chapter 2 Economics, Ethics and Critical thinking
- ²⁰ MD St.meld. nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand
- ²¹ Odin, EU/EØS; Høring av EUs strategi for bærekraftig utvikling
- ²² Røhnæk, Ørnulf 1995, Miljø og Jus kap. XVII.
- ²³ Fleischer, Carl August, 1999, Miljø – og ressursforvaltning, grunnleggende forutsetninger.
- ²⁴ Klausen, Jan Erling og Rommetvedt, Hilmar 1996, Miljøpolitikk, organisasjonene, stortinget og forvaltningen
- ²⁵ Oddbjørn Bukve 2000, side 18 – 23.
- ²⁶ Backer, Inge Lorang, 2002, Innføring i naturressurs- og miljørett
- ²⁷ NOU 2005: 6, Samspill og tillitt. Om staten og lokaldemokratiet.
- ²⁸ NOU 2003: 19 Makt og demokrati
- ²⁹ Holsen, Terje og Moltumyr, Asle 2001 Om planteorier, ref NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven
- ³⁰ Skivenes, Marit Irene og Eriksen, Erik Oddvar LOS rapport Roo10, Nye deltakelsesformer og demokratisk medvirkning
- ³¹ Amdam, Jørgen, Amdam, Roar 2000 Kommunikativ planlegging
- ³² Jørgen Amdam, Roar Amdam, Kommunikativ planlegging 2000
- ³³ <http://www.norkart.no/>
- ³⁴ Den norske dataforening
- ³⁵ Aschehoug og Gyldendal, Store Norske leksikon
- ³⁶ Lovett, Andrew 2000 GIS and environmental management
- ³⁷ Forskningsnytt 30.des 2004, Odd Letnes
- ³⁸ Erling Bergh, Bedre kommunal tjenesteyting, universitetsforlaget 1999
- ³⁹ Tor Busch, Jan Ole Vanebo, Organisasjon, ledelse og motivasjon
- ⁴⁰ St.meld nr 20 (2004 – 2005), Vilje til forskning
- ⁴¹ HASUT-prosjektet, som står for Havbruk, Areal, Samordning og Utvikling i Trøndelag (www.hasut.no)
- ⁴² NGU, Nye marine grunnkart, HASUT 2004
- ⁴³ Politidirektoratet 2003, rapporten "Prosjekt miljøkriminalitet, kapittel 3"